

Die Bundesrepublik Deutschland -  
ein gouvernementaler Bundesstaat ?

Überlegungen am Beispiel der Neuordnung der  
gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz

Dissertation  
zur Erlangung des Grades eines  
Doktors der Rechte  
des Fachbereichs Rechts- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Michael Hofmann  
Oberregierungsrat in Mainz

1980







Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41546305\\_0082](https://archive.org/details/IA41546305_0082)

Die Bundesrepublik Deutschland -  
ein gouvernementaler Bundesstaat ?

Überlegungen am Beispiel der Neuordnung der  
gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz

Dissertation  
zur Erlangung des Grades eines  
Doktors der Rechte  
des Fachbereichs Rechts- und  
Wirtschaftswissenschaften der  
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

Michael Hofmann  
Oberregierungsrat in Mainz

1980

Erstberichterstatter:

Staatssekretär Professor Dr. Walter Rudolf

Zweitberichterstatter:

Professor Dr. Hubert Armbruster

Tag der mündlichen Prüfung:

15. Dezember 1980



---

Die Arbeit wurde im Juni 1980 abgeschlossen.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                    | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Einführung                                                                                                         | 1     |
| Erster Teil                                                                                                        |       |
| Kooperativer Föderalismus - Begriff, Entstehung,<br>Grenzen und Formen                                             | 6     |
| 1. Begriff und Bedeutung des kooperativen Föderalis-<br>mus                                                        | 6     |
| a) Begriff " kooperativer Föderalismus "                                                                           | 6     |
| b) Bedeutung des kooperativen Föderalismus für die<br>Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Sy-<br>stems        | 7     |
| 2. Historische Grundlage und Entwicklung des koope-<br>rativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutsch-<br>land | 8     |
| a) Entscheidung für den Bundesstaat in den West-<br>zonen Deutschlands                                             | 8     |
| b) Ministerpräsidenten- und Fachministerkonferen-<br>zen; Beginn einer Bund-Länder-Kooperation                     | 10    |
| 3. Grenzen der Kooperation - Pflicht zur Kooperation                                                               | 13    |
| a) Verfassungsrechtliche Begrenzung des koope-<br>rativen Föderalismus                                             | 13    |
| b) Pflicht zur Kooperation im Bundesstaat                                                                          | 15    |

|                                                                    | Seite |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| 4. Formen der Kooperation zwischen den Ländern                     | 17    |
| a) informelle Beziehungen                                          | 17    |
| b) institutionalisierte Beziehungen                                | 20    |
| aa) die Konferenz der Ministerpräsidenten                          | 21    |
| bb) die Kultusministerkonferenz                                    | 22    |
| cc) die Konferenz der Präsidenten der Parla-<br>mente              | 24    |
| 5. Verbindlichkeit interföderaler Absprachen und<br>Vereinbarungen | 25    |

Zweiter Teil

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz unter dem Aspekt des Verhältnisses Regierung - Parlament | 34 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Entwicklung bis zum Beschluß des hessischen Verwaltungsgeschichtshofes vom 18. August 1976 | 34 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| a) Reformdiskussion bis zur " Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II " vom 7. Juli 1972 | 34 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| b) Reaktion des Parlaments auf die Durchführung der Vereinbarung | 37 |
|------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. Begründung der Obergerichte für die Forderung nach gesetzlicher Verankerung der Reform der gymnasialen Oberstufe | 40 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Weitere Entwicklung bis zur Verabschiedung des " Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes " vom 21. Dezember 1978 | 42 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| a) Anträge und Beschluß des Landtags vom 21. Oktober 1976 | 42 |
|-----------------------------------------------------------|----|

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| b) Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2. Juni 1977 | 44 |
|----------------------------------------------------------|----|

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| c) Vorlage eines Gesetzentwurfes der Landesregierung und Gesetzgebungsverfahren | 46 |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| d) Anmerkungen zum Gesetzgebungsverfahren | 49 |
|-------------------------------------------|----|

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| 4. Gab es für das Parlament eine Alternative ? | 50 |
|------------------------------------------------|----|

Dritter Teil

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Kooperativer Föderalismus unter dem Aspekt des Verhältnisses Regierung - Parlament | 51 |
| 1. Kooperativer Föderalismus und parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung | 51 |
| 2. Stellung der Landesparlamente im Rahmen des kooperativen Föderalismus           | 53 |
| a) Fragestellung und Stellungnahme eines Landtagspräsidenten                       | 53 |
| b) Zusammenspiel Parlament - Regierung                                             | 54 |
| aa) im Plenum                                                                      | 54 |
| bb) im Ausschuß                                                                    | 55 |
| cc) im Fraktionsarbeitskreis                                                       | 57 |
| Zwischenergebnis                                                                   | 58 |
| 3. Rechtliche Möglichkeiten der Einflußnahme des Parlaments                        | 59 |
| a) Verfassungsauftrag des Parlaments                                               | 59 |
| b) grundsätzliche Abgrenzung der Aufgaben von Parlament und Regierung              | 59 |
| aa) im Rahmen der Gesetzgebung                                                     | 59 |
| bb) Umfang des Kontrollrechts des Parlaments - Vorbemerkung                        | 61 |
| c) Kontrolle im Verlaufe eines Gesetzgebungsverfahrens                             | 63 |
| d) Behandlung von Gesetzesvorlagen, die auf Zwischenländerabsprachen beruhen       | 67 |
| aa) in der Regel nur zwei Alternativen                                             | 67 |

|                                                                                                                                                  | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| bb) Benehmensregelung bei Erlass von Rechtsverordnungen                                                                                          | 70    |
| - verfassungsrechtliche Zulässigkeit                                                                                                             | 72    |
| - Opportunität im Hinblick auf die Regierungskontrolle                                                                                           | 74    |
| - Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments ?                                                                                                   | 76    |
| e) Allgemeine Kontrollmöglichkeiten und ihre Effizienz im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus                                             | 77    |
| aa) Anfragen - allgemeine Bemerkungen                                                                                                            | 77    |
| bb) Große und Kleine Anfragen                                                                                                                    | 79    |
| cc) Mündliche Anfragen, Aktuelle Stunde                                                                                                          | 80    |
| dd) Anhörungen                                                                                                                                   | 81    |
| f) Weitere, in der Geschäftsordnung nicht ausdrücklich vorgesehene Möglichkeiten der Einflußnahme des Parlaments auf die Tätigkeit der Regierung | 82    |
| aa) " schlichte Parlamentsbeschlüsse " - allgemeine Bemerkungen                                                                                  | 82    |
| - Zulässigkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse                                                                                                   | 83    |
| - Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse                                                                                                | 85    |
| bb) Ersuchen um Berichterstattung                                                                                                                | 89    |
| cc) Antrag, einen Gesetzentwurf vorzulegen                                                                                                       | 92    |
| - Mögliche Gründe des Parlaments, Anträge an die Regierung auf Vorlage eines Gesetzentwurfs zu stellen                                           | 93    |

|                                                                                  | Seite |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| - Zulässigkeit von Anträgen an die Regierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen     | 94    |
| dd) Kontrolle durch Mitwirkung                                                   | 97    |
| 4. Rückblick: Welche Alternativen bestanden im Beispielsfall für das Parlament ? | 100   |

|                                                                                                                                                        | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Vierter Teil                                                                                                                                           |       |
| Diskussion einiger alternativer Vorschläge zur effektiven Beteiligung der Landesparlamente im kooperativen Föderalismus                                | 103   |
| 1. Angemessene Kooperation - Voraussetzung für einen funktionsfähigen Bundesstaat                                                                      | 104   |
| 2. Bereich des Kompetenzverlustes der Länderparlamente                                                                                                 | 105   |
| 3. Vorschläge, die Beteiligung der Landesparlamente zu verbessern                                                                                      | 106   |
| a) Die Kultusministerkonferenz wird um eine Parlamentarierkonferenz oder um die Vorsitzenden der kulturpolitischen Ausschüsse in den Landtagen ergänzt | 106   |
| b) Der Bund erhält eine Rahmenkompetenz hinsichtlich der zwingend einheitlich zu regelnden Materien                                                    | 109   |
| aa) ausgeweitete Zustimmungspflicht des Bundesrates                                                                                                    | 112   |
| bb) erforderliche Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber                                                                                               | 113   |
| c) Die Länder betreiben eine grundsätzlich eigene Bildungspolitik, treffen aber Vereinbarungen über die Anerkennung von Abschlüssen                    | 114   |
| 4. Zusammenfassung und eigener Lösungsvorschlag                                                                                                        | 115   |
| Schlußbetrachtung                                                                                                                                      | 117   |

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

Achterberg, Norbert:

- Grundzüge des Parlamentsrechts, München 1971.

Bäumlin, Richard:

- Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung.  
In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge,  
Bd. 85, 1966, II. Halbbd., Heft 3, S. 165 - 319. -  
zit.: Die Kontrolle des Parlaments

Becker, Walter:

- Möglichkeiten einer Beteiligung der Parlamente an der staatlichen Planung, ZParl 5 (1974), S. 167 ff.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft ( Hrg. ):

- Bildungspolitische Zwischenbilanz, Bonn 1976.

Bundesregierung:

- Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, BT-Drs. 8/1551.  
zit.: Mängelbericht

Criegee, Jürgen:

- Ersuchen des Parlaments an die Regierung, Grundlagen im Verfassungsrecht, Zulässigkeit und Verbindlichkeit,  
Diss. jur. Tübingen 1966.  
zit.: Ersuchen

Deuerlein, Ernst:

- Föderalismus, die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, 1972, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 94.  
zit.: Föderalismus

Doehring, Karl:

- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts, Frankfurt am Main 1976.

Ebke, Klaus:

- Bundesstaat und Gewaltenteilung,  
Jur. Diss. Göttingen 1965.

Egli, A.:

- Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente,  
Bern / Stuttgart 1974.

Ellwein, Thomas:

- Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland,  
3. Auflage, Opladen 1973.

Emmerich, Heinrich:

- Der parlamentarische Vertrauensgrundsatz in der Staatspraxis von Reich und Ländern,  
Diss. jur. Leipzig 1932.

Eyermann, Erich - Fröhler, Ludwig:

- Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 7., neubearbeitete Auflage, München 1977.

Friedrich, Karl Joachim:

- Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung, Eine empirische Theorie, Köln / Opladen 1970.

Friedrich, Manfred:

- Landesparlamente in der Bundesrepublik, Opladen 1975  
( Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd. 25 ).  
zit.: Landesparlamente

Friesenhahn, Ernst:

- Parlament und Regierung im modernen Staat,  
VVDStRL Heft 16 (1958), S. 9 ff.

zit.: Parlament und Regierung

Frowein, Jochen:

- Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat,  
VVDStRL Heft 31, S. 13 ff. (Berichterstatter)

zit.: Gemeinschaftsaufgaben

Giese, Heinz-Ewald:

- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern,  
Diss. Bonn 1961

Grassl, Horst:

- Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland,  
Diss. Würzburg 1969

Grawert, Rolf:

- Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zum Öffentlichen Recht,  
Band 57, Berlin 1967

zit.: Verwaltungsabkommen

Grewe, Wilhelm:

- Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik,  
VVDStRL Heft 12 (1954), S. 129 ff.

zit.: auswärtige Gewalt

Grupp, Klaus:

- Zur Mitwirkung des Bundestages bei dem Erlaß von Rechtsverordnungen, DVBl. 1974, 177 ff.

zit.: Mitwirkung

Heinze, Christian:

- "Kooperativer Föderalismus" und die Umbildung der Verfassung, in Festschrift für Forsthoff zum 70. Geburtstag, 2. Auflage, München 1972, S. 119 ff.

zit.: Umbildung

Herzog, Roman:

- Der Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland (Vortrag), VerwR 1979, S. 251.

Hesse, Konrad:

- Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962
- Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in Festschrift für Gebhard Müller zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 141 ff.

zit.: Müller - Festschrift

Der Hessische Kultusminister (Hrg.)

- Allgemeine Grundlegung der Hessischen Rahmenrichtlinien, Wiesbaden 1978

zit.: Rahmenrichtlinien

Hirschmüller, Martin:

- Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, Diss. Tübingen 1967.

zit.: Konferenzen der Ministerpräsidenten

Hohlefeld, Walter:

- Entwicklung und Probleme des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, VerwR 1979, S. 377 ff.

Jakob, Reinhard; Maiwald, Klaus-Jürgen:

- Die Entwicklung des Bund - Länder - Verhältnisses im Spiegel bildungspolitischer Institutionen und Aktivitäten, VerwR 1979, S. 234 ff.

Jutzi, Siegfried:

- Verfassungsprobleme einer erweiterten Bundeszuständigkeit im Bildungswesen, JuS 1978, S. 447 ff.  
zit.: Verfassungsprobleme

Kassimatis, Georg:

- Der Bereich der Regierung, Berlin 1967, ( Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 66 ).

Kaufmann, Erich:

- Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, Berlin 1920
- Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVDStRL, Heft 9 (1952).

Kewenig, Wilhelm:

- Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 93, S. 433 ff.

Kiepe, Folkert:

- Entwicklungen beim besonderen Gewaltverhältnis und beim Vorbehalt des Gesetzes
- Ein Sieg des Prinzips des Gesetzesvorbehalts ? - in DÖV 1979, S. 399 ff.  
zit.: Besonderes Gewaltverhältnis

Kisker, Gunter:

- Kooperation im Bundesstaat,  
Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der  
Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971
- Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik  
Deutschland, DÖV 1977, S. 689 ff.
- zit.: Kooperation

Kleffmann, Norbert:

- Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei Planungs-  
entscheidungen,  
BayVBl. 1979, S. 421 ff.
- zit.: Mitwirkungsmöglichkeiten

Klein, Friedrich:

- Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen -  
BVerwGE 12, 16; JuS 1964, S. 181 ff.

Kloepfer, Michael:

- Die Verfassungsmängel des " Mängelberichts "; Zum Bericht  
der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des  
föderativen Bildungssystems, ZRP 1978, S. 121 ff.
- zit.: Verfassungsmängel

Köster, Hans-Joachim:

- Das parlamentarische Interpellationsrecht des Reichs und  
der Länder,  
Diss. Teildruck, Hamburg 1929.

Kommission für die Finanzreform:

- Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik  
Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1966.
- zit.: Gutachten Finanzreform

Konow, Gerhard:

- Zur Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Verfassungsordnung, DÖV 1970, S. 22 ff.

Krebs, Walter:

- Zum aktuellen Stand der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, Jura 1979, S. 304 ff.

Kultusministerium Rheinland-Pfalz ( Hrg. ):

- Schulversuche zur Mainzer Studienstufe in Rheinland-Pfalz, Mainz 1973.  
zit.: Schulversuche

Laufer, Heinz:

- Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarbeitete Auflage, München 1974.  
zit.: Das föderative System

Lechner, Hans - Hülshoff, Klaus:

- Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane mit Anmerkungen, Erläuterungen, Hinweisen und Sachregister, 2., völlig neubearbeitete Auflage, München, Berlin 1958.

Leibholz, Gerhard - Rinck, Hans-Justus:

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Köln - Marienburg 1966-68

Leisner, Walter:

- Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, DÖV 1968, S. 389 ff.

Lenz, Helmut:

- Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter ?,  
DÖV 1977, S. 157 ff.

Lerche, Peter:

- Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen,  
NJW 1961, S. 1758 ff.

Leusser, Claus:

- Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945 in: Festschrift  
zum 70. Geburtstag von Hans Ehard, München 1957, S. 60 ff.  
zit.: Ehard - Festschrift

Liesegang, Helmut; Plöger, Rainer:

- Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus ? - in: Föderalismus, Studententexte zur bundesstaatlichen Ordnung, Hrg.: Heinz Laufer, München 1973, S. 178 ff.

Lilge, Herbert ( Hrg. ):

- Deutschland 1945 - 1963, Edition Zeitgeschehen,  
Hannover 1967.

Linck, Joachim:

- Berichte der Regierung an das Parlament, DÖV 1979, S. 116 ff.  
zit.: Berichte

- Zur Einflußnahme der Landesparlamente auf die Landesregierungen in Bundesratsangelegenheiten,  
DVBl. 1974, S. 861 ff.

- Zum Vorrang des Parlaments gegenüber den anderen Gewalten,  
- Bemerkungen zur Kalkar - Entscheidung des BVerfG -,  
DÖV 1979, S. 165 ff.

zit.: Vorrang

Maunz, Theodor:

- Die Fortentwicklung des bundesstaatlichen Systems,  
in Festschrift für Friedrich Berber zum 75. Geburtstag,  
München 1973, S. 351 ff.

zit.: Festschrift Berber

- Pflicht der Länder zur Uneinigkeit ?, NJW 1962, S. 1641 ff.

Maunz, Theodor / Dirig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert:

- Grundgesetz, Loseblattkommentar, München

zit.: Maunz-Dirig

Menzel, Eberhard:

- Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik,  
VVDStRL, Heft 12 (1954), S. 179 ff.

von Münch, Ingo:

- Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat,  
VVDStRL Heft 31, S. 51 ff. (Mitberichterstatter)

zit.: Gemeinschaftsaufgaben

Obermeier, Max:

- Die schlichten Parlamentsbeschlüsse nach dem Bonner Grundgesetz, insbesondere ihre Zulässigkeit und Rechtsnatur,  
Diss. jur. München 1965.

zit.: Parlamentsbeschlüsse

Oppermann, Thomas:

- Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen ? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag, München 1976.

Fieske, Eckart:

- Gesetzesvorbehalt im schulrechtlichen Bereich unter besonderer Berücksichtigung der pädagogischen Freiheit, DVBl. 1979, S. 329 ff.

Richter, Ingo:

- Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, DÖV 1979, S. 185 ff.  
zit.: Alternativen

Rudolf, Walter:

- Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von Christian Starck, Zweiter Band: Verfassungsauslegung, S. 233 ff (246 ff.)  
zit.: Festgabe Bundesverfassungsgericht
- Völkerrecht und deutsches Recht, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 19, Tübingen 1967

Sailer, Christian:

- Die Dauerkrise der Landesparlamente, BayVBl. 1978, S. 713 ff.  
zit.: Dauerkrise

Sellmann, Klaus Albrecht:

- Der schlichte Parlamentsbeschluß. Eine Studie zum Parlamentsakt außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens. Dargestellt an Beschlüssen des Bundestages und des Bayerischen Landtages, Berlin 1966 (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 29).

Schäfer, Fritz; Klink, Dieter; Baumgarten, Wilhelm u.a.:

- Haben die Länderparlamente eine Zukunft ?, ZParl 1971, S. 277 ff.

Scharpf, Fritz; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz:

- Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

zit.: Politikverflechtung

Scheuner, Ulrich:

- Der Bereich der Regierung, Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festgabe für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253 ff.
- Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 1966, S. 513 ff.

zit.: Wandlungen

Schmitt, Karl:

- Verfassungslehre, 5., unveränderte Auflage, Berlin 1970.

Schneider, Hans:

- Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL, Heft 19 (1961), 1 ff.

Schneider, Herbert:

- Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen, 1979 ( Uni - Taschenbücher, Bd. 875 ).

zit.: Länderparlamentarismus

Schneider, Paul-Georg:

- Beteiligung der Landesparlamente beim Zustandekommen von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Bundesländer, Diss. Mainz 1978.

zit.: Beteiligung der Landesparlamente

Schnoor, Herbert:

- Zur Lage der Länderverwaltung nach 30 Jahren Grundgesetz, DÖV 1979, S. 355 ff.

Schreckenberger, Waldemar:

- Föderalismus als politischer Handlungsstil, VerwArch 1978, S. 341 ff.  
zit.: Föderalismus

- Sozialer Wandel als Problem der Gesetzgebung, VerwArch 1977, S. 28 ff.

Schröder:

- Die schlichten Parlamentsbeschlüsse im deutschen Staatsleben der Vergangenheit und Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Vorbehalte, Diss. jur. Marburg 1953.

Ständige Konferenz der Kultusminister ( Hrg. ):

- Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1977  
zit.: Handbuch KMK.

- Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II vom 7. Juli 1972, Mit einem einführenden Bericht.

zit.: Vereinbarung 1972

- Empfehlungen zur Arbeit in der gymnasialen Oberstufe, gemäß Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II, Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2. Dezember 1977.

Ständige Konferenz der Kultusminister ( Hrg. ):

- Entwurf einer Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II ( 2. Juli 1971 );  
Mit einem einführenden Bericht.

zit.: Entwurf 1971

Stern, Klaus:

- Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland,  
Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts,  
Strukturprinzipien der Verfassung, München 1977.

zit.: Staatsrecht

Stern, Klaus / Böckenförde, Ernst-Wolfgang:

- Überlegungen zur Verfassungsreform; die bundesstaatliche  
Ordnung in den Empfehlungen der Enquete-Kommission Verfas-  
sungsreform des Deutschen Bundestages; Niedersächsische  
Landeszentrale für Politische Bildung 1977, S. 44 ff.

zit.: Überlegungen

Thaysen, Uwe:

- Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik  
Deutschland. Daten, Fakten, Urteile im Grundriß,  
Opladen 1976 ( Uni - Taschenbücher, Bd. 575 ).

zit.: Parlamentarisches Regierungssystem

Thieme, Werner:

- Kooperativer Föderalismus im Lichte verwaltungswissen-  
schaftlicher Erkenntnisse, BayVB1. 1978, S. 353 ff.

Virally, Michel:

- Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945  
bis 24. April 1947, Baden - Baden 1948.

Vitzthum, Wolfgang Graf:

- Parlament und Planung. Zur verfassungsgerechten Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, Baden - Baden 1978.

Voigt, Rüdiger:

- Einfluß und Wirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente, BayVBl. 1977, S. 97 ff.

Witte-Wegmann, Gertrud:

- Recht und Kontrollfunktion der Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag, Berlin 1972 (Schriften zum Öffentlichen Recht 182 ).

zit.: Anfragen

Wolff, Bernhard:

- Die Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, AöR 78 (1952/53).

Zacher, Hans:

- Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation, BayVBl. 1971, S. 321 ff., S. 375 ff.

zit.: Grundlagen und Grenzen

A b k ü r z u n g e n

|           |                                                                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a.a.O.    | am angegebenen Ort                                                                               |
| AÖR       | Archiv des öffentlichen Rechts                                                                   |
| AS        | Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Obergerverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland |
| BayVBl.   | Bayerische Verwaltungsblätter                                                                    |
| BayVerfGH | Bayerischer Verfassungsgerichtshof                                                               |
| Bd.       | Band                                                                                             |
| BS        | Sammlung des bereinigten Landesrechts von Rheinland-Pfalz                                        |
| BT-Drs.   | Bundestagsdrucksache                                                                             |
| BVerfGE   | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                                                     |
| BVerwGE   | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts                                                     |
| d.h.      | das heißt                                                                                        |
| DÖV       | Die öffentliche Verwaltung                                                                       |
| DVBl.     | Deutsches Verwaltungsblatt                                                                       |
| Fn.       | Fußnote                                                                                          |
| GemO      | Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz                                                              |
| GG        | Grundgesetz                                                                                      |
| GMBL.     | Gemeinsames Ministerialblatt (Rheinland-Pfalz)                                                   |
| GOBReg    | Geschäftsordnung der Bundesregierung                                                             |
| GOBT      | Geschäftsordnung des Bundestages                                                                 |

|          |                                                       |
|----------|-------------------------------------------------------|
| GOLT     | Geschäftsordnung des Landtages<br>( Rheinland-Pfalz ) |
| GVBl.    | Gesetz- und Verordnungsblatt<br>( Rheinland-Pfalz )   |
| h.M.     | herrschende Meinung                                   |
| JAG      | Landesgesetz über die juristische<br>Ausbildung       |
| Jura     | Juristische Ausbildung                                |
| JuS      | Juristische Schulung                                  |
| JR       | Juristische Rundschau                                 |
| JZ       | Juristenzeitung                                       |
| KMK      | Kultusministerkonferenz                               |
| LT-Drs.  | Landtagsdrucksache ( Rheinland-<br>Pfalz )            |
| LV       | Landesverfassung ( Rheinland-Pfalz )                  |
| MSS      | Mainzer Studienstufe                                  |
| m.w.N.   | mit weiteren Nachweisen                               |
| NJW      | Neue Juristische Wochenschrift                        |
| o.g.     | oben genannt                                          |
| OVG      | Oberverwaltungsgericht                                |
| Rn.      | Randnummer                                            |
| rh. pf.  | rheinland-pfälzisch                                   |
| S.       | Seite                                                 |
| s.o.     | siehe oben                                            |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv                                     |
| VerwR    | Verwaltungsrundschau                                  |
| VGH      | Verwaltungsgerichtshof                                |
| vgl.     | vergleiche                                            |

|         |                                                                        |
|---------|------------------------------------------------------------------------|
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung<br>der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| z.B.    | zum Beispiel                                                           |
| zit.    | zitiert                                                                |
| ZParl   | Zeitschrift für Parlamentsfragen                                       |
| ZRP     | Zeitschrift für Rechtspolitik                                          |
| z.T.    | zum Teil                                                               |

## Einführung

Der Begriff "gouvernementaler Bundesstaat" stammt von Stern<sup>1</sup>. Er faßt darin einen das Verhältnis von Parlament und Regierung berührenden föderativen Entwicklungszug zusammen, der zum einen durch die Länder selbst in der Form der sog. Dritten Ebene, d.h. also durch Fachministerkonferenzen und Arbeitskreise, durch Vereinbarungen, Mustergesetzentwürfe, gemeinsame Gremien, Anstalten usw., in Gang gesetzt wurde - Stern bezeichnet dies als koordinierenden Föderalismus<sup>2</sup> -; zum anderen aber auch durch die Schaffung von Institutionen, an denen der Bund, alle Länder und teilweise auch kommunale Organisationen beteiligt sind, wie etwa der Finanzplanungsrat, der Konjunkturrat, der Wissenschaftsrat u.a., von Stern als kooperativer Föderalismus bezeichnet. Hierin wird nach seiner Ansicht nicht nur ein Unitarisierungstrend sichtbar, sondern zugleich auch eine die parlamentarische Mitsprache in Bund und Ländern schwächende Komponente. Vor allem bei Planungsentscheidungen und koordiniertem Verhalten würden die Parlamente zunehmend in die Funktion eines bloßen Ratifikationsorgans gedrängt<sup>3</sup>. Mit dieser Ansicht steht Stern nicht allein; Leisner stellt etwa im Hinblick auf die Vertragsschließungstätigkeit der Landesregierungen fest,

- 
- 1) Stern, Überlegungen, S. 50; ebenso Staatsrecht, S. 597
  - 2) Stern, a.a.O.; obgleich diese Differenzierung sicherlich zutreffend ist, wird in der Literatur meist nur der Begriff "kooperativer Föderalismus" verwendet. Der Grund liegt darin, daß die aufzuzeigenden Probleme in gleichem Maße bei der Länder - wie bei der Bund - Länder - Kooperation auftreten. Obgleich es also an sich genauer wäre, bei der Kooperation der Länder untereinander von "koordinierendem Föderalismus" zu sprechen, wird in dieser Untersuchung, wie allgemein üblich, ausschließlich der Begriff "kooperativer Föderalismus" verwendet.
  - 3) Stern, a.a.O.

daß die Landesregierung heute eigentlich keine reine Landesgewalt mehr sei, sondern eine Zwischengewalt zwischen dem Land, dem Bund und anderen Ländern. Sie sei eine Art von Außengewalt gegenüber der Volksvertretung in den Ländern, die sie zwar stürzen könne, aber nicht mehr wirksam kontrollieren und schon gar nicht im ganzen leiten <sup>4</sup>. Man spricht von einer "politischen Depossidierung der Landtage" <sup>5</sup> und von der "Dauerkrise der Landesparlamente" <sup>6</sup>.

Und in der Tat wird man einen gewissen Bedeutungsverlust der Landesparlamente nicht leugnen können. Wenn auch zu einem nicht geringen Teil die Einschränkung ihrer Gesetzgebungskompetenzen daran Schuld trägt <sup>7</sup>, so verloren sie doch auch dort, wo die Landesgesetzgebung de jure erhalten blieb, de facto durch jenes "Phänomen" <sup>8</sup> an Einfluß, das sich im Laufe der Jahre unter dem Stichwort kooperativer / koordinierender Föderalismus etablierte. Voraussetzung des Funktionierens des kooperativen Föderalismus ist näm-

- 
- 4) Leisner, Schwächung der Landesparlamente, S. 393
  - 5) Lenz, Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter?, S. 158; vgl. auch Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 20
  - 6) Diese Formulierung stammt von Sailer, a.a.O., S. 713, insb. S. 723. Im Ergebnis wird dieses Urteil in der Literatur geteilt. Exemplarisch seien genannt: Friedrich, Landesparlamente, S. 33 f.; Kisker, Kooperation, S. 694 f., sowie Kooperation im Bundesstaat, S. 3, 229 f. Weber in VVDStRL Heft 19 (1961), S. 159; Schäfer und Klink in "Haben die Länderparlamente eine Zukunft?", ZParl 1971, S. 278 bzw. 280; Schreckenberger, Föderalismus, S. 353 f. und Fn. 48; Stern, Staatsrecht, S. 597; für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben vgl. Liesegang / Plöger, Schwächung der Parlamente, S. 179 ff. (1988); Walter Becker, ZParl 5 (1974), S. 167; vgl. auch die über diese Thematik stattgefundene Debatte im Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 9/6, S. 275 ff., in der neben einer Analyse auch eine Anzahl von Lösungsvorschlägen vorgebracht wurden.
  - 7) Laufer, Das föderative System, S. 188 f. nennt für den Zeitraum von 1953 bis 1972 31 bundesstaatlich relevante Grundgesetzänderungen, von denen wiederum eine nicht geringe Zahl zu Kompetenzerweiterungen des Bundes führten. Vgl. auch den Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT - Drs. 7/5924, S. 126
  - 8) Laufer, a.a.O., S. 105

lich, daß die vereinbarten Beschlüsse in den Bundesländern verwirklicht werden und zwar grundsätzlich unverändert, sei es in der Form eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung oder einer Verwaltungsvorschrift. Dies hat zur Folge, daß diese " koordinierten " Texte, soweit sie der Gesetzesform bedürfen, für die Parlamente eine meist unüberwindliche präjudizierende Wirkung haben, die ihnen eigene Gesetzgebungspolitik verwehrt oder doch erheblich erschwert. Aber auch die Kontrollfunktion der Parlamente wird eingeschränkt, indem sich die Regierung auf gemeinsame Absprachen beruft, die Kompromisse erfordern, Abstriche von den eigenen Vorstellungen, möglicherweise sogar die Nichtbefolgung von parlamentarischen Entschlüssen, um Gemeinsamkeit zwischen den Ländern zu erreichen. Letztlich kann das Parlament nicht einmal das Verhalten der Regierungsvertreter in den verschiedenen Gremien, Ausschüssen oder Konferenzen kontrollieren, da nach einer Übereinkunft der Ministerpräsidenten der Länder eine " Aushändigung von Protokollen der Fachministerkonferenzen an die Länderparlamente " nicht in Frage kommt <sup>9</sup>.

Andererseits ist jedoch nicht zu verkennen, daß die Landesparlamente die Gefahren, die sich aus dem fortdauernden Kompetenzverlust für sie ergeben, längst erkannt haben und dem entgegenzuwirken versuchen. In diesem Zusammenhang sei nur auf die " Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen " <sup>10</sup> und dem darauf zurückgehenden Schrift-

---

9) zit. in der Antwort des Kultusministeriums auf eine Kleine Anfrage des Abg. Rund, LT - Drs. 8/3560; zwischenzeitlich hat sich die rh.pf. Landesregierung zur Unterrichtung über Beschlüsse der Fachministerkonferenzen bereit erklärt, soweit sie sich auf Gegenstände beziehen, die der verfassungsrechtlichen Entscheidungskompetenz des Landtags unterliegen, d.h. insbesondere Beschlüsse, die den Landesregierungen empfehlen, bestimmte Gesetzesinitiativen einzubringen und Staatsverträge abzuschließen; vgl. Schreiben des Ministerpräsidenten an den Landtagspräsidenten vom 20. Juni 1980, abgedr. in LT - Drs. 9/946

10) Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 8/145

wechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz <sup>11</sup> erinnert oder an die Vorschrift des § 10 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung, der die Landesregierung zur rechtzeitigen Vorlage der Entwürfe der Anmeldungen für die gemeinsame Rahmenplanung nach Art. 91 a des Grundgesetzes verpflichtet, so daß eine Sachberatung erfolgen kann. Auch sind die Parlamente offenbar nicht mehr bereit, Gesetzentwürfen, die auf Abmachungen der Ressortminister zurückgehen, in jedem Falle ihre Zustimmung zu erteilen <sup>12</sup>.

Dennoch bleibt das Grundproblem bestehen. Gerade im Bildungsbereich als Teil der sog. Kulturhoheit, die mehr noch als das Polizei - oder Kommunalrecht das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt <sup>13</sup>, besteht die Möglichkeit des Wettbewerbs der einzelnen Länder um die besseren Bildungskonzepte und damit für originäre politische Entscheidungen. Um so mehr stellt sich aber dann die Frage, ob die Parlamente der Länder in diesem Prozeß tatsächlich die Rolle spielen oder spielen können, die ihnen aufgrund ihrer Stellung als gesetzgebendes und kontrollierendes Verfassungsorgan zukommt. Nach Ansicht der Bundesregierung ist dieses Grundproblem, nämlich sowohl die erforderliche Einheitlichkeit in bestimmten Grundfragen des Bildungswesens zu sichern, als auch die parlamentarische Legitimation wesentlicher bildungspolitischer Entscheidungen zu stärken, nach der geltenden Kompetenzverteilung nicht befriedigend zu lösen <sup>14</sup>.

Ob dieses Grundproblem wirklich nicht befriedigend zu lösen

---

11) LT - Drs. 8/2266, Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags über die "Parlamentarische Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen vor deren Unterzeichnung".

12) Hier sei nur an den Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder erinnert, der nach dem derzeitigen Stand keine Aussicht hat, im Bund und allen Ländern übernommen zu werden. Zur Entstehungsgeschichte vgl. LT - Drs. 8/2993.

13) vgl. das "Konkordatsurteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1956 (BVerfGE 6, 309 ff.).

14) Mängelbericht, S. 62 f.

ist, die Bundesrepublik Deutschland also ein gouvernementaler Bundesstaat, d.h. ein Bundesstaat ist, in dem durch die Kooperation der Regierungen der Handlungsspielraum der Länderparlamente eingeengt ist, will die vorliegende Arbeit untersuchen.

Ausgehend von der Darstellung der Entstehung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, seiner verfassungsrechtlichen Grenzen, der Formen und Ergebnisse der Zusammenarbeit, wird zur Verdeutlichung der Problematik, die sich daraus für das Verhältnis Parlament - Regierung ergeben kann, daran anschließend die Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz dargestellt. In einem weiteren Teil wird dann untersucht, welche Kontrollmöglichkeiten das Parlament hat und wie effektiv diese im Bereich des kooperativen Föderalismus sind, um damit die Frage zu beantworten, welche Alternativen der rheinland-pfälzische Landtag im vorhergehenden Beispielsfall gehabt hätte. Im letzten Teil wird dann die Frage untersucht, ob es bessere, alternative Möglichkeiten gibt, um die Landesparlamente an der Entscheidungsfindung zu beteiligen und eine effektive Kontrolle zu gewährleisten.

## Erster Teil

### Kooperativer Föderalismus - Begriff, Entstehung, Grenzen und Formen

#### 1. Begriff und Bedeutung des kooperativen Föderalismus

##### a) Begriff " kooperativer Föderalismus "

Der Begriff des kooperativen Föderalismus ist keine deutsche Schöpfung, sondern entstammt dem angelsächsischen Bereich. Der " cooperative federalism " war insbesondere in den Vereinigten Staaten seit den dreißiger Jahren Kennzeichnung einer Spielart des Föderalismus, die sich durch eine ständig zunehmende Verschränkung von Bundes -, Landes - und Gemeindeebene zur besseren Bewältigung der sich stellenden Aufgaben auszeichnet <sup>15</sup>. Kennzeichnend sind hierfür zunächst die Bemühungen aller Beteiligten um Kontakt, um Abstimmung und um Zusammenarbeit, die weder auf bestimmte Instanzen oder bestimmte Formen des Kontakts und der Zusammenarbeit beschränkt sind <sup>16</sup>. Weiter ist auffällig, daß die Zusammenarbeit sich ganz überwiegend in einem Bereich vollzieht, den die Verfassung eindeutig in die ausschließliche Zuständigkeit der Einzelstaaten verweist. Der Begriff " cooperative federalism " umschreibt somit eine auch in anderen Bundesstaaten festzustellende Zusammenarbeit, mit der Folge einer wachsenden Verflechtung der einzelnen Ebenen des föderalen Aufbaus, jedenfalls in bestimmten Sachgebieten, die vor allem Wirtschaft

---

15) Kewenig, Kooperativer Föderalismus, S. 434 mit umfangreichen Hinweisen auf amerikanische Literatur; vgl. auch Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 1 f., der zugleich auf gewisse terminologische Unterschiede zwischen dem deutschen Begriff " Föderalismus " und dem englischen Begriff " federalism " hinweist.

16) Kewenig, a.a.O., S. 472

und Sozialvorsorge betreffen <sup>17</sup>.

b) Bedeutung des kooperativen Föderalismus für die Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems

Der kooperative Föderalismus stellt begrifflich das Mittel der Anpassung der bundesstaatlichen Ordnung an die Erfordernisse des modernen Planungs -, Lenkungs - und Vorsorgestaates durch Steigerung der Effizienz staatlichen Wirkens bei gleichzeitiger Erhaltung der Vorzüge des bundesstaatlichen Aufbaus dar <sup>18</sup>. Er erscheint daher als die einzige Alternative zum Einheitsstaat. Denn wie es im Gutachten zur Finanzreform <sup>19</sup> heißt, stößt die notwendige Kompliziertheit des Verfassungsgefüges des Bundesstaates in der Bevölkerung auf manchen Widerspruch und vielfach auf Unverständnis. Die bundesstaatliche Verfassung sieht nämlich davon ab, alle öffentlichen Lebensbereiche einheitlich zu regeln und zu gestalten. Sie schafft damit einen Freiraum, in dem regionale Mannigfaltigkeit entstehen kann und in dem partikuläre Interessen stärker berücksichtigt werden können. Diese föderale Freiheit gerät aber zunehmend unter Druck durch die Forderungen des modernen Sozialstaats, der die Gleichmäßigkeit der öffentlichen Leistungen höher bewertet als die Rücksichtnahme auf regionale oder örtliche Besonderheiten <sup>20</sup>. So erwartet die Öffentlichkeit die Erfüllung neuer wichtiger Aufgaben in erster Linie vom Bund <sup>21</sup>. Es fehlt in der Bevölkerung trotz positiver Grundhaltung zum Föderalismus zunehmend die Bereitschaft, um der Selbständigkeit der Länder willen Besonderheiten oder gar Nachteile in Kauf zu nehmen, die früher vorausgesetzt wurde

---

17) Kewenig, a.a.O., S. 474

18) Hesse, Müller - Festschrift, S. 144, sowie der unitarische Bundesstaat, S. 30 f.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 2 f.

19) Gutachten Finanzreform, S. 20

20) Stern, Staatsrecht, S. 593

21) Gutachten Finanzreform, a.a.O.; vgl. auch Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 13

und die heute noch in anderen Bundesstaaten gilt <sup>22</sup>. Um diese Spannung zwischen einerseits der Forderung nach regionaler Vielfalt, andererseits nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse aufzulösen oder doch zumindest zu mildern, bedarf es eines Bindegliedes, das den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet, verwirklicht <sup>23</sup>. Dieses Bindeglied stellt der kooperative Föderalismus dar <sup>24</sup>.

## 2. Historische Grundlage und Entwicklung des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

### a) Entscheidung für den Bundesstaat in den Westzonen Deutschlands

Der " kooperative Föderalismus " reicht in seinen Ursprüngen vor den Zeitpunkt der Gründung der Bundesrepublik zurück. Denn die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland ein Bundesstaat oder ein Einheitsstaat werden sollte, war schon lange vor ihrer Gründung, und ohne daß die Deutschen gefragt worden wären, entschieden. Entsprechend und im Sinne ihrer im Rahmen der Nachkriegsplanung erörterten und verabschiedeten Empfehlungen sprachen sich die auf der Konferenz von Potsdam ( 17. Juli bis 2. August 1945 ) versammelten Regierungschefs Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten von Amerika für eine Dezentralisierung sowohl der Verwaltungs- als auch der Wirt-

- 
- 22) Scheuner, Wandlungen, S. 517; Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 14; Grawert, Verwaltungsabkommen, S.23
- 23) Gutachten Finanzreform, a.a.O.; Frowein, Gemeinschaftsaufgaben S. 18, spricht von der gemeinsamen Verantwortung des Bundes und der Länder für solche Aufgaben, die über Wohlergehen und Wohlstand der Bundesrepublik entscheiden.
- 24) Hierdurch wird auch die grundsätzliche Antinomie zwischen Bundesstaat und Sozialstaat, zwischen Vielfalt und möglichst gleichen Lebensverhältnissen gemindert, vgl. Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 32 f.; Frowein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 13 m.w.N.

schaftsstruktur Deutschlands aus <sup>25</sup>. Doch während im Gegensatz hierzu die Sowjets in ihrer Zone auf eine Vereinheitlichung mit dem Ziel der Präjudizierung eines Einheitsstaates ausgingen <sup>26</sup>, die Franzosen eine auf weitestgehende Dezentralisierung abzielende Politik trieben, war zunächst lediglich die amerikanische Besatzungszone nach föderativen Gesichtspunkten aufgebaut und organisiert <sup>27</sup>. Nach Virally gab " die Politik der amerikanischen Zone das Beispiel eines auf der untersten Stufe beginnenden föderalistischen Aufbaues mittels Koordination der Länder unter Beschränkung des Eingreifens der Kontrollbehörden auf das mögliche Mindestmaß " <sup>28</sup>. Dieser Aufbau reichte von den Kommunen über die Länder bis zu einer Zonenverwaltung ( Länderrat ). Die zur Koordinierung eingesetzten Institutionen hatten den Charakter bundesstaatlicher Elemente amerikanischer Provenienz <sup>29</sup>.

Nachdem sich dann bei den Beratungen im Herbst 1947 in London endgültig herausstellte, daß die Gegensätze zwischen der Sowjetunion und den drei westlichen Alliierten nicht nur in dieser Frage unüberbrückbar geworden waren, und eine Einigung über die staatliche Wiedererrichtung Deutschlands nicht zu erzielen war, zogen die Westmächte die Konsequenz und beriefen im Frühjahr und Frühsommer 1948 eine Sechs - Mächte - Konferenz ( USA, Großbritannien, Frankreich, Belgien, Holland, Luxemburg ) nach London ein. Hier entschied man sich für die Errichtung eines westdeutschen Staates mit einer gemäßigt föderalistischen Konzeption. Dieses Ergebnis war eines der Dokumente, die die drei Militärgouverneure den Ministerpräsidenten der Länder ihrer Besatzungszonen

---

25) vgl. hierzu Deuerlein, Föderalismus, S. 223; Rexin, in Lilge, Deutschland 1945 - 1963, S. 10 ff.

26) Deuerlein, Föderalismus, S. 224 unter Hinweis auf Virally, Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8. Mai 1945 bis 24. April 1947, S. 152

27) Deuerlein, a.a.O.

28) Nachweis bei Deuerlein, a.a.O., S. 225

29) Deuerlein, a.a.O.

am 1. Juli 1948 in Frankfurt am Main übergaben<sup>30</sup>. Dieser Vorgang zeigte im übrigen, daß in der Zeit zwischen der Schaffung der Länder und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wegen des Fehlens einer deutschen Zentralgewalt die Ministerpräsidenten der Länder die wichtigsten Ansprechpartner der Alliierten waren, soweit es sich um Fragen handelte, die Deutschland als Ganzes betrafen. Auch untereinander gab es bereits Kontakte, zunächst innerhalb der Zonen, später auch zonenübergreifend, wobei allerdings Frankreich anfangs den Ministerpräsidenten seiner Zone eine Zusammenarbeit über seine Zone hinaus untersagte<sup>31</sup>. Die Ministerpräsidenten unternahmen auch auf ihrer Konferenz im Juni 1947 in München, an der anfangs noch die Ministerpräsidenten der sowjetischen Besatzungszone teilnahmen, den allerdings gescheiterten Versuch, die Zonentrennung zu überwinden.

b) Ministerpräsidenten - und Fachministerkonferenzen;  
Beginn einer Bund - Länder - Kooperation

Obwohl mit der Installierung der Bundesorgane die gesamtstaatlichen Aufgaben auf diese übergegangen waren, trafen sich schon sehr bald nach Inkrafttreten des Grundgesetzes Regierungsmitglieder der Bundesländer wieder, um gemeinsam interessierende Fragen zu beraten und Lösungen zu finden. Man hatte nämlich erkannt, daß bei manchen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesellschaftlichen Anliegen selbst dort, wo nach der Zuständigkeitsregelung des Grundgesetzes jedes Land für sich bestimmte Entscheidungen hätte treffen können, doch ein gegenseitiges Abstimmen vorteilhaft ist<sup>32</sup>. Den Neuanfang nach Konstituierung der

---

30) vgl. Laufer, Das föderative System, S. 41 f.

31) vgl. hierzu und zum folgenden Rexin, in Lilje, Deutschland 1945 - 1963, S. 36; ebenso Hirschmüller, Konferenzen der Ministerpräsidenten, S. 3 f. (4). Die Ministerpräsidenten der französischen Zone kamen erst ab 1948 zu gelegentlichen Besprechungen zusammen.

32) Maunz, Festschrift Berber, S. 351 f.; vgl. auch Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 21 unter Hinweis auf Krüger, VVDStRL 19, S. 158

Bundesorgane bildete die Ministerpräsidentenkonferenz in München am 5. / 6.2.1954, die nach den Worten ihres Initiators, des bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Ehard, versuchen sollte, " eine Methode eines fruchtbaren und praktischen Föderalismus auf dem Weg der gegenseitigen Verständigung und Vereinbarung zu entwickeln " <sup>33</sup>. Die Länderchefs kamen dabei überein, regelmäßig zur Besprechung gemeinsamer Anliegen zusammenzukommen und die Ministerpräsidentenkonferenz zu einer ständigen Einrichtung werden zu lassen <sup>34</sup>.

Parallel hierzu fanden auch schon vor der Gründung der Bundesrepublik Fachministerkonferenzen statt, deren bedeutendste die Kultusministerkonferenz war. Die erste gemeinsame Sitzung der Kultusminister, an der noch die Minister aller vier Besatzungszonen teilgenommen hatten, fand am 19. und 20. Februar 1948 in Stuttgart - Hohenheim unter der Bezeichnung " Konferenz der Deutschen Erziehungsminister " statt <sup>35</sup>. In der nach Gründung der Bundesrepublik stattfindenden 8. Sitzung der Kultusministerkonferenz vom 18. / 19. November 1949 in Bernkastel wurde nach Beratungen über den neuen Status der Konferenz der Entwurf einer Geschäftsordnung erarbeitet, die von der 9. Plenarsitzung vom 2. / 3. Dezember 1949 nach einigen Änderungen angenommen wurde und mit weiteren Änderungen bis heute gilt <sup>36</sup>.

Zu dieser Kooperation zwischen den Ländern trat dann schon bald die Kooperation und Koordination zwischen den Ländern und dem Bund. So sah etwa der im Jahre 1951 geschaffene § 31 GOBReg vor, daß die präsidierenden Mitglieder der Landesregierungen mehrmals im Jahre persönlich zu gemeinsamen Besprechungen mit der Bundesregierung vom Bundes-

---

33) Nachweis bei Hirschmüller, Konferenzen der Ministerpräsidenten, S. 5; vgl. auch die Darstellung bei Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 76

34) Laufer, Das föderative System, S. 108 f.; Hirschmüller, a.a.O.

35) Handbuch KMK, S. 16

36) Handbuch KMK, S. 17

kanzler eingeladen werden, um wichtige politische, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Fragen zu erörtern und in persönlicher Fühlungnahme zu einer verständnisvollen einheitlichen Politik in Bund und Ländern beizutragen. Als vorläufiger Endpunkt einer sich ständig ausdehnenden "verfassungsrechtlich wildwuchernden Praxis" <sup>37</sup> der Bund - Länder - Kooperation steht die Verfassungsänderung von 1969, die das Institut der Gemeinschaftsaufgaben schuf. Nach dem neugeschaffenen Art. 91 a Abs. 1 GG sind solche staatlichen Aufgaben Gemeinschaftsaufgaben, die an und für sich Aufgaben der Länder sind, die aber für die Gesamtheit bedeutsam sind und bei denen die Mitwirkung des Bundes, vor allem durch Mitfinanzierung bestimmter Projekte, erforderlich ist. Zur Erfüllung dieser Aufgaben erläßt der Bund ein zustimmungsbedürftiges Gesetz, in dem die Gemeinschaftsaufgaben näher definiert und Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung getroffen werden. Der Bund trägt in allen Fällen mindestens die Hälfte der Kosten. Gerade diese Mitfinanzierung aber gibt dem Bund im Rahmen seiner Mitwirkung einen bestimmenden Einfluß. Dieser bestimmende Einfluß des Bundes bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben war schließlich mitursächlich dafür, daß es zu einem Umdenkungsprozeß bei den verantwortlichen Politikern in den Ländern kam <sup>39</sup>. Der Euphorie der ersten Zeit ist so heute

---

37) Laufer, Das föderative System, S. 121; vgl. hierzu auch die Darstellung von Jakob und Maiwald: Die Entwicklung des Bund - Länder - Verhältnisses im Spiegel bildungspolitischer Institutionen und Aktivitäten, VerwR 1979, S. 234 ff.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 4

38) vgl. Art. 91 a GG; Laufer, a.a.O., S. 122 f.; zur Gesamtproblematik "Gemeinschaftsaufgaben" vgl. Frowein und von Münch, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, S. 13 ff.

39) vgl. zur Problematik etwa Hohlefelder, VerwR 1979, S. 380; Schnoor, DÖV 1979, 357 m.w.N.; Frowein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 18 f. (insb. Fn 25); von Münch, Gemeinschaftsaufgaben, S. 54 ff.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 20 (Fn 88) spricht vom Bund in der Rolle eines sehr einflußreichen Seniorpartners.

die Einsicht gefolgt, daß es besser ist, wenn gerade die Bund - Länder - Kooperation wieder auf das notwendige Maß beschränkt wird und die für das Land wesentlichen Entscheidungen wieder von den zuständigen Länderorganen getroffen werden.

### 3. Grenzen der Kooperation - Pflicht zur Kooperation

#### a) Verfassungsrechtliche Begrenzung des kooperativen Föderalismus

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Bundesländer, als " Glieder des Bundesstaates mit eigener - wenn auch gegenständlich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht " <sup>40</sup> ausgestattet, berechtigt und befähigt sind, miteinander auf vielfältige Weise zu kooperieren <sup>41</sup>. Genauso wie der Landesgesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereiches prinzipiell nicht gehindert ist, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen, auch wenn dadurch die Einwohner seines Landes im praktischen Ergebnis mehr belastet oder begünstigt werden <sup>42</sup>. Nach beiden Richtungen bestehen jedoch Grenzen <sup>43</sup>, wenngleich sehr weitgezogene, die den Ländern hinsichtlich ihrer kooperativen Tätigkeiten einen breiten Spielraum belassen.

Überschritten wäre diese Grenze erst, wenn durch vertragliche Abmachungen mit den Ländern oder mit dem Bund ein Land auf bestimmte Zuständigkeiten verzichten würde <sup>44</sup>, denn kein Land kann auf einzelne der im Grundgesetz ein-

---

40) vgl. BVerfGE 6, 309; 1, 34

41) Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 135

42) vgl. BVerfGE 33, 303 (352)

43) vgl. etwa Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 114 ff.

44) Maunz - Dürig, Art. 20 Rn 17; vgl. auch BVerfGE 1, 35; Zacher, Grundlagen und Grenzen, S. 323; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 138 ff., 143, 162, hält Bundesländer-Abkommen überhaupt für problematisch, da der Bund ein " ungleicher " Partner sei (S.162).

geräumten Kompetenzen oder auf wesentliche Teile seiner Hoheitsgewalt verzichten<sup>45)</sup>.

Grenzen für Zwischen - Länder - Verträge können ferner im einfachen Bundesrecht liegen, insbesondere wo dieses zur Ordnung von Länderfunktionen kompetent ist, die Vertragsgegenstand sind<sup>46)</sup>. So verstieß z.B. Art. 8 Abs. 4 Satz 5 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen vom 20.12.1972 gegen Bundesrecht, da kein Land das Verwaltungsgericht erster Instanz eines anderen Landes für zuständig erklären konnte<sup>47)</sup>.

Letztlich dürfte die Grenze auch dann überschritten sein, wenn durch eine ländergemeinsame Einrichtung Länderaufgaben für grundsätzlich den ganzen bundesstaatlichen Raum wahr-

---

45) Unbedenklich ist dagegen eine Beteiligung des Bundes oder anderer Länder an der Ausübung der Kompetenzen, vgl. Maunz - Dürig, a.a.O., Rn 18. Auch dürfte dem Gutachten Finanzreform, a.a.O., S. 13, zuzustimmen sein, wonach die Länder als Staaten zwar Aufgaben und Befugnisse kraft eigenen Rechts wahrnehmen, als Glieder des Bundesstaates aber ohne bundesrechtliche Grundlage(unwiderruflich) weder staatliche Aufgaben oder Befugnisse anderer Länder übernehmen, noch eigene Aufgaben oder Befugnisse auf Behörden anderer Länder oder auf selbständige Einrichtungen übertragen können. Das schließt jedoch nicht aus, daß durch Landesgesetz ein begrenzter Teil der Kompetenzen zur Ausübung abgetreten wird (z.B. Polizeigewalt auf einem Autobahn- oder Flußabschnitt), sofern die Kompetenzübertragung nur nicht unwiderruflich erfolgt und die Kompetenz in ihrem Kernbereich beim übertragenden Land verbleibt, Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 149; insoweit auch Grauert, Verwaltungsabkommen, S. 212, der darauf hinweist, daß der Satz "volenti non fit iniuria" im Rahmen der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsordnung keinen Platz hat und Zuständigkeitsverschiebungen im Bundesstaatsverhältnis durch Abkommen nicht zu rechtfertigen vermag.

46) Dies ergibt sich unmittelbar aus den Art. 30, 31 GG, da hiernach nur entweder der Bund oder die Länder zuständig sein können. Besteht eine Kompetenz des Bundes, so geht das Bundesrecht vor. So auch Zacher, Grundlagen und Grenzen, S. 324.

47) BVerfGE 37, 191; vgl. Eyer mann - Fröhler, VwGO, 7. Aufl. § 52 Rn 17 m.w.N.

genommen werden, ohne daß den einzelnen Ländern ein bestimmender Einfluß auf die Tätigkeit und Wirkung der Einrichtung für jeweils ihren Bereich eingeräumt oder auch nur an partikuläre Differenzierungen gedacht ist <sup>48</sup>.

#### b) Pflicht zur Kooperation im Bundesstaat

Andererseits besteht aber in gewissem Umfang für die Länder sogar die Pflicht zur Kooperation. Denn wenn es auch grundsätzlich in Landesangelegenheiten keine allgemeine Pflicht der Länder gibt, übereinstimmendes Recht zu setzen, so kann sich in besonderen Einzelfällen eine solche Pflicht aus dem Grundsatz der Bundestreue ergeben <sup>49</sup>. Dieser Grundsatz enthält die Rechtspflicht des Bundes und aller seiner Glieder zu bundesfreundlichem Verhalten, d.h. alle an dem verfassungsrechtlichen " Bündnis " Beteiligten sind gehalten, dem Wesen dieses Bündnisses entsprechend zusammenzuwirken und zu seiner Festigung und zur Wahrung seiner und der wohlverstandenen Belange seiner Glieder beizutragen <sup>50</sup>. Wie dem Bund seine Befugnisse zum Wohl des Ganzen zugemessen sind, so müssen auch die Länder die Freiheit ihrer Entscheidung der Rücksicht auf das Gesamtwohl unterordnen <sup>51</sup>. Dies kann Unterlassungspflichten, aber auch - positiv - die Pflicht zu kooperativem Handeln beinhalten <sup>52</sup>.

---

48) Zacher, Grundlagen und Grenzen, S. 377; Gutachten Finanzreform, S. 13 (zit. in Fn 45).

49) Maunz, Pflicht der Länder zur Uneinigkeit ?, NJW 1962, 1641.

50) Leibholz - Rinck, Grundgesetz - Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Art. 20 Rn 4; BVerfGE 1, 315

51) Leibholz - Rinck, a.a.O.; BVerfGE 4, 140; 12, 254; kritisch hierzu Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 7 ff.

52) vgl. Rudolf, Festgabe Bundesverfassungsgericht II, S. 249 f.

Eine Pflicht zur Kooperation kann sich außerdem aus dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes ergeben <sup>53</sup>. Denn neben dem Bund tragen auch die Länder Mitverantwortung für eine kooperative Verwirklichung des Grundrechtsschutzes. Diese Mitverantwortung beruht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts darauf, daß der einheitlich geltende Grundrechtsschutz gegenüber der Gesetzgebung des Bundes wie der Länder gleichermaßen garantiert ist. Bund und Länder dürften daher intensivere Eingriffe in Grundrechte nicht dadurch ermöglichen, daß sie sich auf das Fehlen ihrer Kompetenz beriefen; vielmehr müsse, wenn es um den Grundrechtsschutz des Staatsbürgers gehe, der sowohl dem Bundesrecht wie dem Landesrecht unterstehe, der Gesetzgeber in Bund und Ländern sich als Einheit behandeln lassen <sup>54</sup>.

Eine weitere Vertiefung dieser Problematik ist vom vorgegebenen Thema her nicht erforderlich. Als Ergebnis kann jedenfalls festgehalten werden, daß der Bereich, der dem kooperativen Föderalismus offensteht, sehr breit ist. Begrenzt wird er lediglich durch die bundesstaatliche Kompetenzordnung, die ein Überschreiten, aber auch einen endgültigen Verzicht auf landesstaatliche Kompetenzen verbietet. Eine Pflicht zur Kooperation besteht dagegen nur in den genannten Ausnahmefällen, die jedoch in der Praxis ( *numerus - clausus* ! ) eine wichtige Rolle spielen.

---

53) Während im Rahmen der Bundestreue die staatlichen Organe in ihrem Verhältnis zueinander angesprochen waren, wird im folgenden die Pflicht zur Kooperation gleichsam zum Anspruch des Bürgers an die jeweilige ihm in concreto entgegentretende staatliche Gewalt. Vgl. hierzu auch Richter, Alternativen, S. 190 ff.; Frowein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 46 f.

54) BVerfGE 33, 303 (357); Beispiele nennt Richter, Alternativen, S. 191 ff.

#### 4. Formen der Kooperation zwischen den Ländern <sup>55</sup>

Die Gesamtheit der im Rahmen des kooperativen Föderalismus stattfindenden Aktivitäten kann man aufteilen in den Bereich der informellen Beziehungen ( informelle Zusammenarbeit ) und den der institutionalisierten Beziehungen, also insbesondere die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister.

##### a) informelle Beziehungen <sup>56</sup>

Die informellen Beziehungen, die auf allen Ebenen existieren, vor allem zwischen den Mitgliedern der Landesregierungen, den Staatskanzleien, leitenden Ministerialbeamten gleicher Ressorts, aber auch Landesparlamentariern derselben Partei, spielen eine wichtige Rolle und sind bisweilen von größerer Bedeutung als die institutionalisierten Beziehungen. Sie dienen einmal der Vorbereitung der Konferenzen, zum anderen lassen sich aber auch spezielle Probleme, die nur zwischen einzelnen Ländern bestehen, zwanglos besprechen. Neben dem Telefon bieten sich Möglichkeiten am Rande von Bundesrats-sitzungen, den schon angesprochenen Besprechungen mit dem Bundeskanzler, bei Besuchen in den Staatskanzleien und selbst am Rande von Parteitag.

In regelmäßigen Abständen treffen sich auch die Leiter der Staatskanzleien sowie die leitenden Beamten der Ministerien, um gemeinsam interessierende Fragen zu besprechen. So finden im Kultusbereich <sup>57</sup> mehrmals im Jahr sog.

---

55) Im Vordergrund der folgenden Darstellung steht die Kooperation der Länder. Die Mechanismen der Bund - Länder - Kooperation unterscheiden sich davon jedoch nicht.

56) Die folgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf Auskünften des zuständigen Referenten im rh.pf. Kultusministerium.

57) Entsprechend dem gewählten Beispiel - Reform der gymnasialen Oberstufe - steht auch bei der Darstellung der praktischen Kooperation der Kultusbereich im Vordergrund.

Amtschefkonferenzen <sup>58</sup> statt, die ihrerseits die etwa sechs Mal im Jahr tagenden Ministerkonferenzen vorbereiten. Auf diesen Amtschefkonferenzen werden daher die einzelnen Punkte der Ministerkonferenzen vorbesprochen und festgestellt, welche Punkte unstreitig und welche streitig sind. Diesen Amtschefkonferenzen voraus gehen regelmäßig Staatssekretärsvorbesprechungen getrennt nach sog. A - und B - Ländern <sup>59</sup>. Hier wird politisch abgeklärt, mit welchem Konzept man in die gemeinsamen Besprechungen geht, wo Kompromisse möglich sind und in welchen Punkten ein Entgegenkommen nur schwer vorstellbar ist.

Die Vorarbeiten hierzu finden auf Referentenebene statt. Die Zusammenarbeit ist auf dieser Ebene verhältnismäßig eng, wobei auch schon hier die Kooperation verständlicherweise in der jeweiligen " Ländergruppe " stärker ist als mit Ländern anderer politischer Richtung. Wenn es also beispielsweise um die Gestaltung der Erdkundeatlanten geht, werden sich, weil die Frage der deutschen Grenzen eine zwischen den Parteien kontroverse Frage darstellt, die Länder mit Regierungen gleicher politischer Richtung schneller einigen als alle Länder untereinander. Dennoch wird schon auf dieser Stufe versucht, eine Meinungsübereinstimmung herbeizuführen. Der Schwerpunkt liegt allerdings weniger auf politischem Gebiet, sondern betrifft mehr die Klärung der Frage, in welcher Weise bestimmte Vorstellungen später in die Praxis umgesetzt werden können. Die Referenten arbeiten also zu, sie liefern die notwendigen Informationen, erstellen Positionspapiere und erarbeiten mit-

---

58) Der Amtschef ist der ständige Vertreter des Ministers als Behördenleiter, in der Regel also der Staatssekretär. Hat ein Ministerium mehr als einen Staatssekretär, z.B. das rh. pf. Kultusministerium, so ergibt sich aus der Geschäftsverteilung wer ständiger Vertreter des Ministers als Behördenleiter ist.

59) Die Bezeichnung A - und B - Länder wird im politisch - administrativen Bereich seit langem verwandt. Unter A - Ländern versteht man die SPD - geführten, unter B - Ländern die CDU / CSU - geführten Bundesländer.

unter gleichartige Gesetzentwürfe<sup>60</sup>. Ihnen obliegt dann auch die Ausführung von Konferenzbeschlüssen, die etwa in Umformung in Gesetzentwürfe, Verordnungsentwürfe und Entwürfen von Verwaltungsvorschriften bestehen. Auf lange Sicht ist dann zu beobachten, ob die Umsetzung in die Praxis so gelungen ist wie man es sich zum Zeitpunkt des Konferenzbeschlusses vorgestellt hat. Hier ist wiederum eine enge Kooperation mit den anderen Ländern erforderlich, da der Zwang zur Einstimmigkeit<sup>61</sup> mitunter zu unpraktikablen Formelkompromissen<sup>62</sup> führt, die dann in der Praxis doch zu unterschiedlicher Handhabung führen. Wird im Vollzug eines Konferenzbeschlusses eine unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Ländern festgestellt, wird man zunächst auf Referentenebene versuchen, etwa durch Angleichen von Verwaltungsvorschriften, die Einheitlichkeit wieder herzustellen. Gelingt das nicht, in der Regel wird das an unterschiedlichen kulturpolitischen Konzeptionen liegen, dann wird man sich auf höherer Ebene nochmals mit diesem Problem beschäftigen müssen, eventuell wird es nochmals Tagesordnungspunkt einer Ministerkonferenz<sup>63</sup>.

---

60) Dies gilt allerdings nicht für den Kultusbereich. Da dieser einen wesentlichen Teil der Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt, verzichtet man von Seiten der Länderexekutiven bewußt auf die Erstellung von Mustergesetzentwürfen.

61) Der Zwang zur Einstimmigkeit folgt daraus, daß, anders als im Bundesrat, im Rahmen des kooperativen Föderalismus kein Land überstimmt und zu einer Beachtung der Mehrheitsentscheidung gezwungen werden kann. Soweit nämlich ihre Kompetenzen reichen, sind die Länder weder dem Bund noch der Mehrheit der anderen Länder untergeordnet; es besteht vielmehr Gleichordnung, die Übereinstimmung voraussetzt. Vgl. auch Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 114 ff.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 46; Stern, Staatsrecht, S. 598; BVerfGE 1, 315.

62) Prof. Roman Herzog in dem Vortrag: Der Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, inhaltlich wiedergegeben in VerwR 1979, S. 251.

63) Als Beispiel mag hier die Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II dienen. Die unterschiedliche Handhabung der KMK - Vereinbarung vom 7. Juli 1972 führte zur Vereinbarung vom 2. Juni 1977.

b) institutionalisierte Beziehungen

Im Unterschied zu den informellen Beziehungen spricht man von institutionalisierten Beziehungen, wenn die Zusammenarbeit aufgrund einer Vereinbarung, regelmäßig und nach einem bestimmten Verfahren ( z.B. Geschäftsordnung ) erfolgt. Diese Zusammenarbeit kann auf den verschiedensten Ebenen, aufgrund unterschiedlichster Rechtsgrundlagen und für längere oder kürzere Zeit angelegt sein ( vgl. nur die ad - hoc - Ausschüsse im Vergleich zu den ständigen Ausschüssen ). So bestehen neben den Ministerkonferenzen eine Vielzahl von Gremien, die durch unterschiedliche Rechtsakte ins Leben gerufen wurden; so etwa durch Staatsvertrag <sup>64</sup>, durch Verwaltungsabkommen <sup>65</sup> oder durch einfachen Beschluß <sup>66</sup>. Darin wird die Zusammensetzung, die Aufgabenstellung und auch in der Regel die Verfahrensordnung der

- 
- 64) So die Zentralstelle zur Vergabe von Studienplätzen durch den Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, in der geänderten Fassung von Rheinland-Pfalz am 17. März 1978 unterzeichnet, GVBl. 1978, 737; Zustimmungsgesetz vom 21.12.1978, GVBl. 1978, 736.
- 65) z.B. Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970, abgedr. im Handbuch KMK, S. 266 ff.
- 66) vgl. Richtlinien für die Einsetzung und Arbeitsweise von Ausschüssen der Kultusministerkonferenz, abgedr. im Handbuch KMK S. 28 ff.; z.B. Nr. 1 (4): " Zur Bearbeitung besonderer projektgebundener Aufgaben, die nicht in den vorgenannten Ausschüssen oder ad - hoc - Arbeitsgruppen erledigt werden können, setzt die Kultusministerkonferenz ( Plenum / Amscheffkonferenz ) im unbedingt notwendigen Umfange Kommissionen ein, die nicht einem Hauptausschuß zugeordnet sind ". Einen Eindruck von der Zahl derzeit bestehender Bund - Länder - Gremien, bzw. Länder - Gremien gibt die Antwort der Landesregierung Rheinland-Pfalz auf eine entsprechende Große Anfrage, LT - Drs. 9/359.

Institution geregelt <sup>67</sup>. Um institutionalisierte Zusammenarbeit handelt es sich daher nicht, wenn z.B. alle Kultusminister ihrem Hause einen übereinstimmenden Auftrag zur Erledigung übertragen.

Aus der großen, fast nicht mehr überschaubaren Zahl von interföderalen Institutionen, sollen im folgenden drei Institutionen näher betrachtet werden: die Konferenz der Ministerpräsidenten, die Kultusministerkonferenz und die Konferenz der Landtagspräsidenten.

aa) die Konferenz der Ministerpräsidenten

Die Regierungschefs einigten sich bei der schon an früherer Stelle angesprochenen Münchener Ministerpräsidentenkonferenz <sup>68</sup>, diese einmal im Jahr durchzuführen und im Vorsitz jährlich abzuwechseln. Dies geschieht seitdem bis heute <sup>69</sup>. Die Konferenz der Ministerpräsidenten der Bundesländer ist von allen Institutionen der Selbstkoordinierung der Länder sicherlich nicht nur deshalb die bedeutendste, weil sie eine differenzierte Selbstdarstellung der Länder liefert, gemeinsame Konzeptionen für die Politik der Länder gegenüber dem Bund erarbeitet und ein wirksames und dauerhaftes Bindeglied zwischen Bund und Ländern darstellt <sup>70</sup>, sondern

---

67) z.B. Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen: Art. 1 ( Aufgaben der Zentralstelle ); Art. 3 ( Organe der Zentralstelle ); Art. 4 ( Der Verwaltungsausschuß, Aufgaben, Verfahren ).  
Verwaltungsabkommen Bildungsplanung: Art. 2 ( Aufgaben ); Art. 7 ( Mitglieder, Verfahren, Ermächtigung zum Erlass einer Geschäftsordnung. )

68) Konferenz vom 5. / 6.2.1954; vgl. Hirschmüller, Konferenzen der Ministerpräsidenten, S. 5 f. und Laufer, Das föderative System, S. 108.

69) Zu diesen Konferenzen treffen sich die Ministerpräsidenten jedes Jahr in einem anderen Bundesland. Der Vorsitz der Konferenz wechselt nach bisheriger Übung zwischen dem Regierungschef eines nord- und eines süddeutschen Landes. Eine formelle Geschäftsordnung besitz die Konferenz nicht. Inzwischen sind auch häufigere Treffen üblich; vgl. LT - Drs. 9/359.

70) Laufer, Das föderative System, S. 109.

auch, weil sie im Gegensatz zu den Konferenzen der Ressortminister sich mit allen interessierenden Fragen, also nicht auf einen bestimmten Themenkreis beschränkt, befassen kann, und weil die Regierungschefs aufgrund des jeweiligen Verfassungsrechts die sog. Abschlußkompetenz haben <sup>71</sup>. Die Staatskanzlei wendet sich daher vor einer Konferenz z.B. an das Kultusministerium und fragt an, ob ein bestimmter Punkt auf die Tagesordnung soll. Staatsverträge werden zwar von den Fachministerkonferenzen vorbereitet, dann aber den Ministerpräsidenten vorgelegt, denen grundsätzlich die Befugnis zusteht, staatsvertragliche Bindungen einzugehen. Zum Wirksamwerden ist jedoch dann noch die Zustimmung des Landtags erforderlich <sup>72</sup>.

#### bb) die Kultusministerkonferenz

Die " Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland " ( Kurzform: Kultusministerkonferenz ) ist eine auf freiwilliger Grundlage bestehende Arbeitsgemeinschaft der für Bildung und Erziehung, für Wissenschaft und Forschung sowie für allgemeine Kunst- und Kulturpflege zuständigen Minister bzw. Senatoren der Länder in der Bundesrepublik einschließlich West - Berlin <sup>73</sup>. Damit ist die Kultusministerkonferenz als Institution angesprochen. Diese ist nicht identisch mit den Zusammenkünften der Kultusminister zu gemeinsamen Besprechungen, die aber

---

71) vgl. Art. 101 Satz 1 rh.pf. LV: Der Ministerpräsident vertritt das Land Rheinland-Pfalz.

72) vgl. Art. 101 Satz 2 rh.pf. LV; zu den Schwierigkeiten bei der Abgrenzung Staatsvertrag - Verwaltungsabkommen, für die keine Zustimmung erforderlich ist, vgl. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente, S. 18 ff.; nach Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 32 ff., 52, ist Unterscheidungsmerkmal die Erfüllungsbezogenheit, d.h. Verwaltungsabkommen ist ein Vertrag, dessen vereinbarungsgemäße Erfüllung innerhalb der Verwaltungskompetenz erfolgen, also ohne eine erfüllungsbezogene Tätigkeit der Legislative erreicht werden kann.

73) Handbuch KMK, S. 15.

ebenfalls als Kultusministerkonferenz bezeichnet werden; andererseits stellen aber diese Besprechungen gleichzeitig Plenarsitzungen der Institution " Kultusministerkonferenz " dar. Bis Ende 1979 sind ( ohne Sondersitzungen ) 198 Plenarsitzungen durchgeführt worden <sup>74</sup>. Die Plenarsitzungen werden vorbereitet von den Ministervertretern ( Amtschefs ), die allerdings bei genügender Beschlußreife auch selbst Beschlüsse der " Kultusministerkonferenz " fassen können <sup>75</sup>. Neben den Amtschefs wirken bei der Festlegung der Tagesordnung der Generalsekretär mit, dem das Generalsekretariat mit rund 250 Mitarbeitern untersteht, sowie der Präsident der Kultusministerkonferenz ( ein Kultusminister für jeweils ein Jahr ), der zusammen mit zwei Vizepräsidenten das Präsidium bildet. Die Tagesordnungspunkte werden vom Präsidium, in stärkerem Maße von den Ausschüssen und Kommissionen der Kultusministerkonferenz vorgeschlagen. Daneben kommen Vorschläge auch von Verbänden ( Lehrerverbände, Schulbuchverlage, Künstlervereinigungen ).

Die vorbereitete Tagesordnung wird anschließend den Kultusministerien zugesandt. Die für die in den Tagesordnungspunkten angesprochenen Themenbereiche zuständigen Referate erarbeiten dann Stellungnahmen ( Vermerke ) hierzu. Diese Vermerke werden von einem, im Geschäftsverteilungsplan eigens dafür vorgesehenen Referenten gesammelt, der auch den rechtzeitigen Eingang überwacht. Die Originale werden dem Minister zur Kenntnisnahme zugeleitet und dienen ihm auch als Konferenzunterlagen. Abschriften der Vermerke erhält der Staatssekretär bzw. die Staatssekretäre. Der Minister sieht die Vermerke durch und stellt eventuell Rückfragen. Beim Abfassen der Vermerke auf Referentenebene findet bereits eine Abstimmung mit den anderen Ländern statt,

---

74) Die 200. Plenarsitzung im Herbst 1980 soll als Jubiläumssitzung in feierlicher Form stattfinden.

75) Handbuch KMK, a.a.O.

so daß schon zu diesem Zeitpunkt abzusehen ist, welche Tagesordnungspunkte eingehende Verhandlungen erfordern werden und welche mehr oder weniger beschlußreif sind. Zu Beginn der Plenarsitzung wird dann die Tagesordnung förmlich festgestellt. Soweit die einzelnen Punkte nicht schon beschlußfähig sind, wird darüber verhandelt und nach Kompromissen gesucht, die für alle Länder annehmbar sind. Kommt eine Einigung zustande, kann auch über diesen Punkt ein Beschluß gefaßt werden. Anderenfalls wird man eine Arbeitsgruppe von Ministern einsetzen, die dann in kleinerem Kreis versucht, einen kompromißfähigen Beschlußvorschlag zu erarbeiten. Von den einzelnen Plenarsitzungen wird ein Protokoll angefertigt, das jedoch nicht veröffentlicht wird.

cc) die Konferenz der Präsidenten der Parlamente

Der kooperative Föderalismus ist nicht auf den Bereich der Exekutive beschränkt. Auch die Landtagspräsidenten kommen zum Erfahrungsaustausch zusammen und besprechen aktuelle Probleme des Landesparlamentarismus <sup>76</sup>. Sie treten hierbei nicht etwa in ihrer Eigenschaft als Leiter der Landtagsverwaltungen auf, die sie ja zugleich sind <sup>77</sup>, sondern als Präsidenten des Legislativorgans. Die Besprechungen sind auch keine reinen " Informationsveranstaltungen ", sondern haben wie die Konferenzen der Regierungschefs und Minister das Ziel, durch Absprachen zu einem möglichst gleichförmigen Verhalten, sei es im parlamentarischen Raum, sei es im Verhältnis zur Regierung, zu gelangen. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang einerseits die Empfehlungen

---

76) Es lassen sich organisatorisch weitgehende Übereinstimmungen mit den Ministerpräsidentenkonferenzen feststellen. Auch die Parlamentspräsidenten treffen sich grundsätzlich jährlich. Sofern erforderlich sind aber auch mehr Treffen möglich ( z.B. Mai und Oktober 1979 ). Der Vorsitz wechselt jährlich.

77) vgl. § 124 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz ( LT - Drs. 9/28 ).

der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur Regelung des Verfahrens von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen <sup>78</sup>, andererseits die Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen <sup>79</sup> genannt. Auch hier werden also Fragen, die auf Landesebene möglicherweise zu lösen wären, auf Bundesebene besprochen und übereinstimmende Lösungen angestrebt. Die Präjudizwirkung derartiger Empfehlungen dürfte sich kaum von der unterscheiden, die von Beschlüssen der Regierungsvertreter ausgeht.

#### 5. Verbindlichkeit interföderaler Absprachen und Vereinbarungen.

Die Ergebnisse länderübergreifender Zusammenarbeit können von unterschiedlicher rechtlicher Qualität sein <sup>80</sup>. Betrachtet man beispielsweise, wozu ein Beschluß einer Fachministerkonferenz führen kann, so zeigen sich folgende Möglichkeiten:

- Staatsvertrag
- Verwaltungsabkommen
- inhaltsgleicher Gesetzentwurf oder Entwurf einer Rechtsverordnung
- übereinstimmende Verwaltungsvorschriften, Richtlinien
- Gleiches Vorgehen im praktischen Vollzug ( d.h. ohne schriftliche Fixierung )

---

78) abgedr. als Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, LT - Drs. 9/28.

79) Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 8/145.

80) Zur Struktur des innerbundesstaatlichen Kooperationsrechts generell, vgl. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 49 ff.

Dementsprechend unterschiedlich ist auch die rechtliche Bindung. Am stärksten ist die Bindung beim Staatsvertrag<sup>81</sup>. Hier besteht innerstaatlich nicht nur eine Bindung der Exekutive an die Vereinbarung, sondern durch die Zustimmung des Parlaments, die durch formelles Gesetz<sup>82</sup> erfolgt, erhält die Vereinbarung innerstaatlich Gesetzesrang mit der Folge, daß gemäß Art. 20 Abs. 3 GG neben der vollziehenden Gewalt auch die Rechtsprechung an den Inhalt der Vereinbarung gebunden ist. Im Verhältnis zum Vertragspartner ist nach Zustimmung des Parlaments und - möglicherweise - der Ratifikation auch das Parlament selbst als Organ des Staates an die Vereinbarung gebunden. Innerstaatlich könnte das Parlament jedoch ein dem Inhalt der Vereinbarung entgegenstehendes Gesetz erlassen, das als späteres Gesetz ( " lex posterior " ) das Zustimmungsgesetz aufheben und damit die innerstaatliche Geltung der Vereinbarung beseitigen würde<sup>83</sup>. Da hierin aber ein Vertragsbruch des Landes im Verhältnis zu seinen Vertragspartnern liegen würde, wird sich auch das Parlament grundsätzlich an die Vereinbarung halten.

Im Gegensatz hierzu handelt es sich bei Verwaltungsabkommen entweder um Regierungs- oder Ressortabkommen, die sich auf Gegenstände beziehen, die die Exekutive nach dem Verfassungsrecht in eigener Zuständigkeit, d.h. ohne Parlament, zu regeln vermag<sup>84</sup>. Die Verwaltungsabkommen beziehen sich daher in der Regel sowohl auf den administrativen wie auf den durch Verordnungsermächtigung eröffneten Bereich und bewegen sich in dem vom jeweiligen Gesetzgeber gezogenen gesetzlichen Rahmen. Das Parlament ist an dem Zustandekommen des Verwaltungsabkommens allenfalls informativ beteiligt; es übernimmt daher auch nicht die Verpflichtung,

---

81) Zu der Problematik bei der Abgrenzung Staatsvertrag-Verwaltungsabkommen vgl. zunächst die Hinweise bei Fn 72.

82) vgl. Art. 101 Satz 2 LV

83) vgl. Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 129 m.w.N.

84) Stern, Staatsrecht, S. 371; Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 32 ff., 52.

das Abkommen zu beachten. Dennoch werden Verwaltungsabkommen seit jeher als Verträge des Staates, nicht der Exekutive, aufgefaßt <sup>85</sup>. Eine Besonderheit <sup>86</sup> besteht im Vergleich zu den Staatsverträgen darin, daß die Verwaltungsabkommen als Akte von Exekutivorganen nur im Rahmen der staatlichen Gesamtrechtsordnung gelten, da Art. 20 Abs. 3 GG jede Art der Verwaltungstätigkeit im Bundes- und Landesbereich für gesetzesabhängig erklärt. Ein formell ordnungsgemäß erlassenes Gesetz kann somit einem Verwaltungsabkommen durch Änderung der ursprünglichen Rahmenbedingungen die " Geschäftsgrundlage " entziehen und es damit " de facto " aufheben <sup>87</sup>. Dies wäre im übrigen auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Bundestreue <sup>88</sup>, denn der Landesgesetzgeber ist grundsätzlich nicht gehindert, in seinem Kompetenzbereich von anderen Ländern unterschiedliche Regelungen zu treffen <sup>89</sup>. Das jeweilige Land kann daher nur solange zur Einhaltung des Verwaltungsabkommens verpflichtet werden, solange nicht durch eine Gesetzesänderung die Er-

---

85) Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 71 m.w.N.; insoweit war der bei Grawert, a.a.O., S. 68 f. zitierte frühere § 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19.12.1956, der bestimmte, daß Verwaltungsabkommen " namens der Bayerischen Staatsregierung ", Staatsverträge dagegen namens des Freistaates Bayern abgeschlossen werden, mißverständlich.

86) Grawert, a.a.O., S. 72 spricht von einer besonderen Kategorie von Verträgen zwischen Staaten.

87) Grawert, a.a.O., S. 128 f.

88) Zum Begriff der Bundestreue vgl. nur Stern, Staatsrecht, S. 544 ff. mit umfangreichen Nachweisen; Maunz in Maunz - Dürig, Art. 20 Rn 22 f.; Rudolf in Festgabe Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 246 ff.; Leibholz-Rinck, Art. 20 Rn 4; aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das dem Grundsatz der Bundestreue fundamentale Bedeutung beimißt, vgl. BVerfGE 1, 315; 8, 138; 12, 205; 31, 319; 34, 20; kritisch hierzu Hesse, der unitarische Bundesstaat, S. 7.

89) Die Grenze verliefte dort, wo die Auswirkungen der gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum des Landes begrenzt blieben, vgl. Maunz - Dürig, Art. 20, Rn 22, BVerfGE 4, 140 ff.

füllung der Verpflichtung durch die Regierung unmöglich wird. In der Praxis wird dies jedoch kaum einmal aktuell werden, da zum einen in den Verwaltungsabkommen meist politisch nicht umstrittene Fragen des Gesetzesvollzugs geklärt werden, zum anderen die Regierung auch ein wichtigeres Verwaltungsabkommen intern mit der Parlamentsmehrheit vorher abstimmen wird.

Nur soweit Beschlüsse den Charakter von Staatsverträgen oder Verwaltungsabkommen haben, sind sie verbindlich und kann die Einhaltung von den anderen Bundesländern verlangt werden, wobei im ersten Fall grundsätzlich alle Staatsorgane die Vertragsbestimmungen beachten müssen, im zweiten Fall nur die Exekutive im Rahmen des rechtlich Möglichen verpflichtet ist.

In den anderen aufgeführten Fällen beinhaltet der Beschluß lediglich das politische Versprechen der Konferenzteilnehmer, entsprechend der Empfehlung zu verfahren, d.h. also entweder einen abgesprochenen Gesetzentwurf dem Landtag zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen, eine Rechtsverordnung zu erlassen usw.<sup>90</sup>; die von den Konferenzteilnehmern beabsichtigte Umsetzung kann daher nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus politischen Gründen scheitern. Eine Regierung darf also von der Einbringung eines Gesetzentwurfes absehen, wenn sich die Mehrheitsfraktion des Landtags aus politischen Gründen gegen eine Übernahme ausspricht.

Demgegenüber vertritt Hirschmüller<sup>91</sup> jedenfalls für die

---

90) vgl. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente, S.11 f., der eine Unterscheidung zwischen gemeinsamen Beschlüssen der Ressortministerkonferenzen und politischen Versprechen trifft. Daß derartige Beschlüsse jedoch wie politische Versprechen nur politisch verbindlich sind, wird ebenfalls von Giese, Staatsverträge, S. 71 ff.; Grassl, Staatsverträge, S. 34 ff. und Hans Schneider, VVDStRL 19, S. 12 vertreten.

91) Hirschmüller, Konferenzen der Ministerpräsidenten, S. 149.

gemeinsamen Beschlüsse der Konferenzen der Ministerpräsidenten die Ansicht, daß sie rechtlich bindende, vertragsähnliche Abmachungen zwischen den Ländern über die Ausübung der gliedstaatlichen Hoheitsmacht darstellen. Sie gehörten der besonderen Rechtsordnung des Interföderationsrechts an und verpflichteten die Länder zu einem vereinbarungsgemäßen Verhalten. Innerstaatliche Wirksamkeit erlangten sie jedoch erst durch ausdrückliche Umsetzungsakte der jeweils zuständigen Landesorgane.

Diese Meinung ist jedoch abzulehnen. Der Vorschlag von Hirschmüller würde zwar für Klarheit sorgen. Denn, worauf Schneider<sup>92</sup> hinweist, besteht etwa hinsichtlich der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz auch bei den Ländern keine volle Klarheit, inwieweit sie rechtlich als Verwaltungsabkommen zu qualifizieren sind oder lediglich Empfehlungen darstellen, da eine dahingehende ausdrückliche Feststellung in der Regel nicht erfolgt. Für die Ansicht Hirschmüllers spricht auch, daß die Regierungschefs in der Regel ihre Länder im Außenverhältnis vertreten und, sofern sie die Befugnis nicht im Einzelfall delegieren, auch die Staatsverträge und Verwaltungsabkommen unterzeichnen.

Hieraus kann man jedoch keine Folgerungen in dem Sinne ziehen, daß alle Beschlüsse der Ministerpräsidenten diese ( vertrags- ) rechtlich verpflichten. Anderenfalls wären die unterschiedlichen Institute wie Staatsvertrag, Verwaltungsabkommen oder politische Versprechen sinnlos. Wenn auch die Unterscheidung zunächst nur Bedeutung für die innerstaatliche Behandlung hat, d.h. für die Frage, ob die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist oder nicht, so läßt die begriffliche Unterscheidung doch auch Rückschlüsse auf den Rechtsbindungswillen der Beteiligten zu. Schließen die Bundesländer einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen, so ergibt sich schon aus der Bezeichnung, daß die abschließenden Regierungen die

---

92) Hans Schneider, in VVDStRL, Heft 19 (1961), S. 34.

Regelung als verbindlich betrachten und die in ihrem innerstaatlichen Kompetenzbereich liegenden Maßnahmen treffen werden, um die Vereinbarung wirksam werden zu lassen. Das Inkrafttreten steht somit unter dem Vorbehalt des rechtlich Möglichen. Eine Regierung kann sich daher ihren Vertragspartnern gegenüber nur darauf berufen, daß das Parlament seine Zustimmung versagt hat; dazu bedarf es nicht unbedingt einer formellen Abstimmung, wenn der Mehrheitswille auf andere Weise erkennbar ist. Sofern aber die Vereinbarung einer Regierung später lediglich politisch nicht mehr opportun erscheint, kann sie sich nicht mehr ohne Einverständnis ihrer Vertragspartner von der Vereinbarung lösen.

Anders ist es dagegen, wenn sich eine Konferenz etwa auf einen Mustergesetzentwurf einigt, ohne über seine Verwirklichung eine Vereinbarung zu treffen. Selbst wenn dies durch einen förmlichen Beschluß erfolgt, so ist dem nur zu entnehmen, daß die Verwirklichung aus bestimmten Gründen, meist wird dies die Rechtsvereinheitlichung sein, als wünschenswert angesehen wird. Dem Beschluß ist weiter zu entnehmen, daß das gefundene Ergebnis von den Konferenzteilnehmern in dieser Form gebilligt wird und man bereit ist, den Inhalt der Regelung im Rahmen des rechtlich, aber auch politisch Möglichen zu verwirklichen <sup>93</sup>.

Im Ergebnis besteht somit nur dann eine Bindung des Landes an einen Konferenzbeschluß, wenn dieser Beschluß eine Vereinbarung und nicht nur eine Empfehlung darstellt. Dies gilt auch für die Beschlüsse der Ministerpräsidenten, so daß sich nicht die Frage stellt, wer den Beschluß gefaßt hat, sondern was mit dem Beschluß gewollt war. Das entscheidende Indiz dafür ist die Bezeichnung. Nur wenn ein Beschluß, was die absolute Ausnahme ist, trotz fehlender Bezeichnung materiell ein Verwaltungsabkommen darstellt und von den Beteiligten übereinstimmend auch so verstanden

---

93) vgl. die auf S. 28 hieraus gezogene Folgerung für eine Landesregierung.

wird, folgen aus ihm die aus einem Verwaltungsabkommen abzuleitenden Verpflichtungen. Es ist daher der Staatspraxis und der im Schrifttum überwiegenden Auffassung<sup>94</sup> zu folgen, nach der Konferenzbeschlüsse, die - zumindest materiell - nicht einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen darstellen, rechtlich unverbindliche Empfehlungen an die Länder darstellen. Es versteht sich von selbst, daß derartige Empfehlungen für das Parlament ebenso unverbindlich sind.

Die rechtliche Unverbindlichkeit sagt jedoch nichts über die politische Wirkung von Empfehlungen aus. Beschlüsse von Konferenzen sind das Ergebnis intensiver Beratungen und stellen gleichzeitig den politischen Konsens dar. Auch wird man nur über solche Fragen Beschlüsse fassen, die im Interesse aller Länder einheitlich gehandhabt werden sollten. Hat man sich aber einmal geeinigt, so wird man sich auch an den Beschluß halten, weil die Einheitlichkeit sonst nicht erhalten bleibt und vor allen Dingen Beschlüsse sinnlos würden. In der Praxis stellt sich deshalb weniger das Problem, ob Beschlüsse überhaupt eingehalten werden, sondern Probleme ergeben sich bisweilen bei der Interpretation des Inhalts und im praktischen Vollzug. Denn gerade dann, wenn den verschiedensten Meinungen und Standpunkten Rechnung getragen werden muß, ist das Ergebnis ein Kompromiß, der "kleinste gemeinsame Nenner", der mitunter auch sprachlich so gefaßt ist, daß er auslegungsfähig ist und möglichst allen Beteiligten gestattet, ihn als Verwirklichung eigener Vorstellungen anzusehen. Bisweilen gestattet man sogar ausdrücklich einem Land, für eine bestimmte Zeit andere Regelungen zu haben, wobei dieses Land im Gegenzug das politische Versprechen abgibt, eine Angleichung innerhalb

---

94) vgl. die in Fn 90 genannten Autoren, die ebenfalls die unterschiedliche Rechtsnatur innerbundesstaatlicher Vereinbarungen bejahen. In der Praxis macht diese Frage keine Probleme.

einer bestimmten Frist herbeizuführen <sup>95</sup>.

Es kann somit festgehalten werden, daß von den Beschlüssen, die die Länder im Rahmen ihrer Kooperation fassen, rechtliche Verbindlichkeit nur die Staatsverträge und Verwaltungsabkommen haben. Die Masse der Beschlüsse und Vereinbarungen beinhalten dagegen politische Versprechen, die nach der hier vertretenen Auffassung rechtlich unverbindlich sind, und deren Nichteinhaltung demnach keinen Rechtsverstoß darstellt. Die Einhaltung der Beschlüsse stellt jedoch die " Geschäftsgrundlage " der Zusammenarbeit dar. Bestünde nicht mehr die Gewißheit, daß sich alle Länder jedenfalls im Prinzip an die Beschlüsse halten, würde der kooperative Föderalismus überhaupt in Frage gestellt.

Hinsichtlich der Entscheidungsfreiheit der Landesparlamente ist festzustellen, daß die Parlamente rechtlich durch keinerlei Abmachung festgelegt werden, was im übrigen auch gegen die innerstaatliche Kompetenzverteilung verstoßen würde <sup>96</sup>. Erst wenn das Landesparlament einem Staatsvertrag zugestimmt hat, ist es zu dessen Einhaltung verpflichtet <sup>97</sup>, d.h. es kann nunmehr nur noch unter Verletzung des Vertrages entgegenstehende Rechtsvorschriften erlassen. Die Frage aber, ob es einem Staatsvertrag zustimmt, liegt in seinem politischen Ermessen.

Das eigentliche Problem, das überhaupt erst die Diskussion über die Rolle der Landesparlamente in Gang gebracht hat, besteht demnach auch nicht darin, daß das Parlament recht-

---

95) So versprach z.B. ein Bundesland bei Anerkennung eines entsprechenden Vorbehalts durch die anderen Länder, innerhalb einer gewissen Frist die gesetzlichen Vorschriften in dem Sinne zu ändern, daß bei Lehramtsprüfungen keine Studenten mehr an der Beratung und Notenfestsetzung mitwirken dürfen.

96) Nach der Kompetenzverteilung der Verfassung obliegt die " Außenvertretung " der Exekutive ( Art. 101 IV ); für alle Staatsorgane verbindliche Normen kann dagegen nur das Parlament setzen; hierbei ist es ausschließlich an die "verfassungsmäßige Ordnung", Art. 20 Abs. 3 GG, gebunden.

97) vgl. den schon mehrfach zitierten Art. 101 Satz 2 IV.

lich gebunden wäre, sondern in der " de facto " - Bindung<sup>98</sup>. Soweit nämlich die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, sei es durch die Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes oder eines bundeseinheitlich eingebrachten Gesetzentwurfs, werden die Regierungen darauf dringen, daß die verabredete Einheitlichkeit gewahrt bleibt. Und genau aus diesem Grunde werden die Parlamente in aller Regel zustimmen, zumal auch die die Regierung tragende Mehrheit dieser einen Gesichtsverlust ersparen will.

Um diese Problematik zu verdeutlichen, soll nun als ein typisches Beispiel der Ablauf der Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz bis zur Verabschiedung des erforderlichen Änderungsgesetzes zum Schulgesetz dargestellt werden.

---

98) vgl. Sailer, Dauerkrise, S. 715, insb. Fn 40 und die dort zit. Literatur; Friedrich, Landesparlamente, S. 33 f.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 226 f.; auf die Problematik wird an späterer Stelle näher eingegangen.

## Zweiter Teil

### Neuordnung der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz unter dem Aspekt des Verhältnisses Regierung - Parlament

1. Entwicklung bis zum Beschluß des hessischen Verwaltungsgeschichtshofes vom 18.8.1976
- a) Reformdiskussion bis zur " Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II " vom 7. Juli 1972

Die von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland getroffene " Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II " stellte den vorläufigen Endpunkt einer Entwicklung dar, die bis zum Beginn der sechziger Jahre zurückreicht. Nachdem schon in den fünfziger Jahren Bildungsinstitutionen, Lehrer, Schüler und Eltern Inhalte und Formen der bisherigen Oberstufe kritisiert hatten <sup>99</sup>, setzten 1960 mit der " Rahmenvereinbarung zur Ordnung des Unterrichts auf der Oberstufe der Gymnasien " ( Saarbrücker Rahmenvereinbarung - Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 29.9.1960) die ersten Reformversuche ein <sup>100</sup>. Schon ein Jahr später folgten die Stuttgarter " Empfehlungen zur didaktischen und methodischen Gestaltung der Oberstufe der Gymnasien " ( Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28. / 29.9.1961 ). Mit diesen beiden Beschlüssen waren die Grundlagen der weiteren Reformen gelegt, die man - auf einen kurzen Nenner gebracht - dahingehend skizzieren kann, daß einerseits durch

---

99) Hachgenei, in Schulversuche, S. 9

100) vgl. hierzu, Vereinbarung 1972, Einführender Bericht, S. 5 ff.

eine Verminderung der Zahl der Pflichtfächer und der Konzentration der Bildungsstoffe eine Vertiefung des Unterrichts ermöglicht werden, und andererseits der Schüler der Oberstufe " propädeutisch in wissenschaftliche Arbeitsweisen eingeführt werden soll " <sup>101</sup>.

In der Folgezeit, d.h. seit Mitte der sechziger Jahre häuften sich in allen Ländern die Versuche an einzelnen Gymnasien, die Organisationsform der Oberstufe zu verändern, wobei sich jedoch die Umsetzung der Reformen in die Praxis zunächst an der starren Organisationsform der Gymnasien und an der größtenteils fehlenden Neubestimmung von Lerninhalten und Lernzielen stieß <sup>102</sup>. Begleitet wurden diese Versuche durch Empfehlungen verschiedener Institutionen, von denen exemplarisch genannt werden sollen:

- " Empfehlungen für die Neuordnung der Höheren Schule " des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen vom 3.10.1964;
- Empfehlung der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates " Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen " vom 8.2.1969;
- Vorschläge des Schulausschusses der Westdeutschen Rektorenkonferenz vom 23. / 24.1.1969 <sup>103</sup>.

In Rheinland-Pfalz führte das Kultusministerium am 1.8.1969 an sieben Gymnasien des Landes die sog. Mainzer Studienstufe ein und begann damit die Reform der Oberstufe, nachdem schon an einigen Gymnasien des Landes seit 1966 Teile einer Oberstufenreform erprobt worden waren <sup>104</sup>. Dieser Versuch - mehr war es zunächst nicht und sollte es auch nicht

---

101) Auf den Inhalt der Reform soll nicht weiter eingegangen werden, da dies von der Thematik her nicht angezeigt ist. Einen Überblick gibt der in Fn 100 genannte " Einführende Bericht ".

102) vgl. Hachgenei, a.a.O.

103) Vereinbarung 1972, Einführender Bericht, S. 6

104) vgl. Hachgenei, a.a.O.

sein - machte sich die Erfahrungen aller damals vorhandenen Versuche zunutze; er berücksichtigte die Arbeiten von Bildungsinstitutionen, die sich mit der Reform der Oberstufe auseinandergesetzt hatten, wie auch die Ergebnisse von bereits abgeschlossenen Oberstufenversuchen rheinland-pfälzischer Gymnasien. Ein erster Planungsentwurf des Kultusministeriums vom September 1968 war mit allen Beteiligten - Schülern, Lehrern und Eltern - diskutiert worden <sup>105</sup>.

Dieser, wie auch laufende Reformversuche an vielen Gymnasien in allen Ländern führte zum " Entwurf einer Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II ", der mit einem einführenden Bericht am 2. Juli 1971 als Diskussionsgrundlage von der Kultusministerkonferenz beschlossen wurde <sup>106</sup>. Ziel dieses Entwurfs war die notwendigen Änderungen von Unterrichtsinhalten und Arbeitsformen in den Schulen zu ermöglichen und gleichzeitig zu sichern, daß die Oberstufe ihre gemeinsame Gestalt in den Ländern der Bundesrepublik behält. Hierzu wurden Grundsätze hinsichtlich des Unterrichtsangebots und der Organisationsform entwickelt und zur Diskussion gestellt. In Rheinland-Pfalz wurde zu Anfang des Jahres 1972 die " Projektgruppe Mainzer Studienstufe " gebeten, die Erfahrungen der Lehrer und Schüler an den Versuchsgymnasien auszuwerten. Daneben wirkten zahlreiche Konferenzen der Leiter, der Lehrer und der Schüler der Versuchsgymnasien und der Mitglieder der Fachdidaktischen Kommissionen nachhaltig auf die Entwicklung des Modells ein. Die Ergebnisse wurden jeweils allen Gymnasien bekanntgemacht, so daß ein ständiger Informationsfluß gewährleistet war. Auch die 1971 an allen Gymnasien gegründeten " Arbeitskreise für die Mainzer Studienstufe " verfolgten kritisch die Versuchsentwicklung <sup>107</sup>. Auf Bundesebene fanden Diskussionen insbesondere mit den Lehrer-

---

105) vgl. Hachgenei, a.a.O., S. 14

106) vgl. Entwurf 1971, S. 17 ff.

107) vgl. Hachgenei, a.a.O., S. 15

verbänden und mit den Beauftragten der Westdeutschen Rektorenkonferenz statt.

Die Vereinbarung vom 7. Juli 1972 war dann der allgemeine Beginn der Reform, der Übergang von der Experimentierphase an einzelnen Schulen zur Durchführung der neugestalteten gymnasialen Oberstufe an allen Schulen. So hieß es in den "Schlußbestimmungen" <sup>108</sup>:

"Diese Vereinbarung tritt mit dem Tage der Beschlußfassung in Kraft. Ihre Durchführung in allen Schulen beginnt spätestens mit dem Schuljahr 1976/77".

b) Reaktion des Parlaments auf die Durchführung der Vereinbarung

Entsprechend der damaligen Praxis wurde die Vereinbarung vom 7. Juli 1972 in der Form eines Rundschreibens des Kultusministeriums im Amtsblatt des Kultusministeriums von Rheinland-Pfalz <sup>109</sup> veröffentlicht. Es enthielt den Hinweis, daß dieses Rundschreiben nur im Amtsblatt des Kultusministeriums veröffentlicht wird und war an die nachgeordneten Behörden und Schulen gerichtet.

In der Folgezeit wurde das modifizierte Modell der Mainzer Studienstufe ( "Mainzer Studienstufe 1973" ), das die Bedingungen der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz erfüllte, in mehreren Stufen an den Gymnasien des Landes eingeführt. Obwohl es wünschenswert gewesen wäre, die neue Oberstufe an allen Gymnasien des Landes zum gleichen Termin beginnen zu lassen, nahm man eine über die Jahre 1973 bis 1975 verteilte Einführung vor, weil sich anderenfalls mit Sicherheit für die Gymnasien schwierige finanzielle, organisatorische, räumliche, psychologische und fachdidaktische

---

108) Vereinbarung 1972, S. 19

109) Rundschreiben des Kultusministeriums Rheinland-Pfalz vom 27.12.1972, Nr. 1/1973, S. 12 ff.

Schwierigkeiten ergeben hätten <sup>110</sup>.

Erst in dieser Phase der Einführung der Mainzer Studienstufe an den Gymnasien nahm auch das Parlament hierzu Stellung <sup>111</sup>. Dies geschah vorwiegend durch Anfragen <sup>112</sup>, wobei diese nicht nur von Abgeordneten der Opposition, sondern auch von Mitgliedern der Regierungsfraktion(en) gestellt wurden. In diesen Anfragen wurden ganz konkrete Fragen zur Reform der Oberstufe gestellt, und zwar sowohl hinsichtlich des didaktischen Inhalts <sup>113</sup> wie der Organisation <sup>114</sup>. So wurde die Landesregierung beispielsweise gefragt <sup>115</sup>:

1. Inwieweit realisiert das Konzept der Mainzer Studienstufe tatsächlich eine engere Verbindung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung, und zwar sowohl in der Grundausbildung als auch in den Wahlfächern ?
2. Wie hoch ist die Lehrer - Schüler - Relation sowie die allgemeine Klassenfrequenz im Vergleich der Mainzer Studienstufe zu anderen Klassen ?
3. Wie beurteilt die Landesregierung die bisherigen Ergebnisse der Mainzer Studienstufe und damit die Chance einer erweiterten Einführung der Mainzer Studienstufe im Rahmen der Oberstufenreform bis zum Jahre 1976 ?

Weitere Fragen betrafen ganz konkrete organisatorische Probleme <sup>116</sup>:

---

110) Hachgenei, a.a.O., S. 16

111) Inwieweit schon vorher persönliche Kontakte zwischen Abgeordneten und Lehrern, Eltern oder Schülern bestanden, ist nicht bekannt. Ich beschränke mich daher auf veröffentlichte, offizielle Verlautbarungen.

112) Soweit ersichtlich wurden nur Große und Kleine Anfragen, jedoch keine Mündlichen Anfragen eingebracht.

113) vgl. z.B. LT-Drs. 7/1880 zu 7/1795

114) vgl. z.B. LT-Drs. 7/2108 zu 7/2037

115) Das Beispiel ist der Kleinen Anfrage des Abgeordneten Herrmann entnommen, vgl. LT-Drs. 7/1795

116) Kleine Anfrage des Abgeordneten Rund, vgl. LT-Drs. 7/2037

1. Ist es allen Fahrschülern, die die " Mainzer Studienstufe " besuchen, möglich, das Mittagessen in der Schule oder in der unmittelbaren Nähe des Gymnasiums einzunehmen ?
2. Wird das Land in Zukunft für die Fahrschüler der " MSS " einen angemessenen Essenszuschuß gewähren ?
3. Werden in den Gymnasien neben Arbeitsräumen auch eine genügende Zahl von Freizeiträumen für die Schüler geschaffen ?
4. Ist die Landesregierung bereit, für die Schüler der " MSS " den schulfreien Samstag einzuführen, da bei diesem Oberstufenmodell bekanntlich Nachmittagsunterricht stattfindet ?

Diese Anfragen wurden, wie üblich, namens der Landesregierung durch den Kultusminister schriftlich beantwortet. Neben diesen offiziellen Kontakten fanden zwischen interessierten Abgeordneten und dem zuständigen Referenten des Kultusministeriums viele persönliche Gespräche statt, in denen ergänzende Erläuterungen gegeben wurden. Diese persönlichen Kontakte bestanden zu Abgeordneten aller Fraktionen. Die Initiativen der Parlamentarier beschränkten sich jedoch auf Fragen. Es gab also keine irgendwie gearteten Initiativen, durch die versucht worden wäre, in einem bestimmten Sinne auf die Reform einzuwirken. Man überließ von seiten des Parlaments die Entwicklung und Durchführung der Exekutive und beschränkte sich auf eine nachfolgende Kontrolle, wobei man - betrachtet man einmal die Anfragen genauer - nicht einmal so sehr auf die Reform als solche, auf ihre Zielrichtung, ihr Konzept eingeht, sondern mehr Fragen nach ihren konkreten Auswirkungen im Schulalltag stellt.

Daß der Landtag die Oberstufenreform als eine Aufgabe der Exekutive ansah, die es zwar zu kontrollieren galt, aber auf die inhaltlich kaum Einfluß genommen wurde, zeigt sich auch bei der Behandlung des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes vom 6.11.1974 <sup>117)</sup>. Obwohl dem Gesetzgeber bei der Beratung

---

117) GVB1. 1974, S. 487, BS 223 - 1

des Schulgesetzes bereits bekannt war, daß die Oberstufenreform durchgeführt wurde, enthält das Gesetz keine hinreichenden Bestimmungen über die Oberstufenreform. Die einzige Aussage zur Oberstufe des Gymnasiums ist in § 7 Abs.4 Satz 3 des Schulgesetzes niedergelegt:

" Die Oberstufe des Gymnasiums eröffnet durch die Vermittlung der Studierfähigkeit den Zugang zur Hochschule und führt auch zu berufsbezogenen Bildungsgängen ".

Damit werden keine wesentlichen Organisationsmerkmale für den reformierten Oberstufenunterricht gesetzlich festgelegt. Die gesetzliche Regelung erscheint vielmehr als eine " Blankettvollmacht ", die der Exekutive innerhalb sehr weit gezogener Grenzen praktisch freie Hand zu eigenverantwortlicher Gestaltung läßt. Und da an einem erheblichen Teil der rheinland-pfälzischen Gymnasien die Mainzer Studienstufe schon eingeführt worden war, der Gesetzgeber also in Kenntnis der Oberstufenreform die gesetzliche Regelung traf, kann man davon ausgehen, daß der Gesetzgeber die ihm bekannte Entwicklung stillschweigend hingenommen und damit faktisch gebilligt hat.

Zieht man ein Fazit, so läßt sich feststellen, daß das Parlament bis zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung der Oberstufenreform zwar interessiert beobachtete, auch Anfragen einbrachte, aber selbst keinen Einfluß auf Inhalt und Form der Oberstufenreform nahm.

## 2. Begründung der Obergerichte für die Forderung nach gesetzlicher Verankerung der Reform der gymnasialen Oberstufe.

Eine wichtige Zäsur bei der Fortführung der Reform stellte der Beschluß des hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 18.8.1976<sup>118</sup> dar, der sich zwar auf die hessische Gesetzeslage bezog und an die hessischen Verfassungsorgane wandte,

---

118) NJW 1976, S. 1856 ff.

aber grundlegende verfassungsrechtliche Feststellungen traf, die auch für andere Bundesländer galten. Im übrigen konnte sich der hessische VGh bei seiner Argumentation auf die neuere höchstichterliche Rechtsprechung und Literatur insbesondere der letzten beiden Jahre berufen <sup>119</sup>, die man in dem Stichwort " Abschied vom besonderen Gewaltverhältnis " zusammenfassen kann. Im Ergebnis kommt der VGh zur Verpflichtung des Gesetzgebers, im Bereich der Grundrechtsausübung die der staatlichen Gestaltungsfreiheit offenliegende Rechtssphäre selbst abzugrenzen. Dies wird aus dem Rechtsstaatsprinzip ( Art. 20 Abs. 3 GG ) und dem Demokratieprinzip ( Art. 20 Abs. 2 GG ) hergeleitet, die gebieten, daß Willensentscheidungen der vom Volk bestellten Gesetzgebungsorgane die öffentliche Gewalt in allen ihren Äußerungen durch klare Kompetenzordnung und Funktionentrennung rechtlich binden. Zum Bereich der Grundrechtsausübung gehörten aber gerade auch das Schulwesen, weil es in das Erziehungsrecht der Eltern ( Art. 6 Abs. 2 GG ), in das Recht der Schüler auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit ( Art. 2 Abs. 1 GG ) und in die Freiheit der Berufswahl - Hochschulzugang - ( Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ) eingreife. Die üblichen Abgrenzungsmerkmale von Eingriff und Begünstigung gingen allerdings im Bereich des Schulwesens ineinander über. Umsomehr müsse der Gesetzgeber hier klare und eindeutige Ordnungsvorstellungen entwickeln und die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.

In der Folgezeit ergingen weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts <sup>120</sup>, die die Notwendigkeit der gesetzlichen Verankerung der Oberstufenreform erneut bekräftigten.

Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken der Obergerichte gegen die Praxis der Kultusministerien, grundrechtsrelevante

---

119) zur Rechtsprechung vgl. die in Fn 173 genannten Urteile, auf die an anderer Stelle näher eingegangen wird; aus der Literatur ist insbesondere zu nennen Oppermann, Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag 1976

120) z.B. reformierte Oberstufe ( BVerfGE 43, 198 ff. ); Förderstufe ( BVerfGE 34, 165 ); Sexualkundeunterricht ( BVerwGE 47, 194 ff.; DÖV 1978, 244 ).

Regelungen durch Verwaltungsvorschriften zu treffen, schwang - unausgesprochen - wohl auch die Sorge mit, daß die Kultusbürokratien durch die Parlamente praktisch nicht mehr zu kontrollieren waren. So konnten in einigen Bundesländern auf dem Erlaßwege ideologisch beeinflusste Schulversuche trotz erheblichen Widerstands von betroffenen Eltern, Schülern und Lehrern eingeführt werden, ohne daß eine nennenswerte parlamentarische Kontrolle erfolgte <sup>121</sup>. Hier gingen die Gerichte - sicherlich zu Recht - davon aus, daß durch eine parlamentarische Behandlung ein mäßigender Einfluß ausgeübt werden könnte.

Im Ergebnis jedenfalls stellte sich für die Landesparlamente nunmehr die Aufgabe, gesetzgeberisch tätig zu werden, wobei der Umfang der gesetzlichen Regelung vor allem die Festlegung des Kurssystems ( Organisation ), die Wahl der Fächer durch den Schüler nach Leistungs- und Grundkursen, die Bewertung durch ein Punktsystem und das Finden der Gesamtqualifikation, mit der die Hochschulreife erworben wird, betraf <sup>122</sup>.

### 3. Weitere Entwicklung bis zur Verabschiedung des " Dritten Landesgesetzes zur Änderung des Schulgesetzes " vom 21. Dezember 1978

#### a) Anträge und Beschluß des Landtags vom 21. Oktober 1976

Schon einen Monat nach Erlass des Beschlusses des hessischen

---

<sup>121</sup>) Beispielhaft seien hier die hessischen Rahmenrichtlinien erwähnt. Darin waren die allgemeinen und fachlichen Lernziele der einzelnen Unterrichtsfächer, Lernbereiche und Aufgabenfelder, sowie didaktische Grundsätze enthalten. Sie waren Kernstücke einer Schulreform, die davon ausging, daß die Schule heute weniger denn je wertneutral sei; sie sei vielmehr in die polaren Spannungen der jeweiligen gesellschaftlichen und sozialen Entwicklung einbezogen und daher kein Ort, an dem nur Stoff oder Inhalte vermittelt würden, die man lernt und behält ( Rahmenrichtlinien, S. 5 ). Die Kritik richtete sich weniger gegen diese Konzeption, als gegen die als politisch einseitig empfundenen Inhalte, z.B. der Rahmenrichtlinien zur Gemeinschaftskunde.

<sup>122</sup>) vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes, LT-Drs. 8/3129

Verwaltungsgerichtshofes legte die Fraktion der SPD dem Landtag Rheinland-Pfalz einen Antrag <sup>123</sup> vor, in dem die Landesregierung aufgefordert wurde, dem Landtag unverzüglich eine Novelle zum Schulgesetz vorzulegen, die die Neuregelung der gymnasialen Oberstufe auf eine gesetzliche Grundlage stellt. In der Begründung wurde ausgeführt, daß in Rheinland-Pfalz die Oberstufenreform am weitesten fortgeschritten und eine entsprechende Novellierung des Schulgesetzes daher vordringlich sei.

Die Regierung teilte die Auffassung, daß die Oberstufenreform auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden müsse. Da diese Reform jedoch bereits weitgehend durchgeführt war, glaubte man, daß für eine Übergangszeit noch auf die gesetzliche Ausgestaltung der " Mainzer Studienstufe " verzichtet werden könne und weiterhin von den geltenden Verwaltungsvorschriften als Rechtsgrundlage ausgegangen werden dürfe. Man bezog sich dabei auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das in ähnlichen Fällen gewandelter Verfassungsinterpretation eine Übergangsfrist zubilligte, weil eine sonst eintretende Funktionsunfähigkeit der staatlichen Einrichtungen, die der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als der bisherige Zustand, anders nicht vermieden werden könnte <sup>124</sup>.

Dieser Gedanke, daß der Gesetzgeber eine angemessene Frist für die Schaffung der gesetzlichen Grundlage habe, kehrt, wenn auch unausgesprochen, in einem Änderungsantrag <sup>125</sup> der CDU - Fraktion wieder, in dem der Regierung eine Frist bis zum Vorliegen rechtskräftiger Urteile - der hessische VGH hatte bekanntlich nur einen Beschluß <sup>126</sup> erlassen - zuge-

---

123) vgl. LT-Drs. 8/1436

124) vgl. BVerfGE 33, 1 (12 f.), NJW 1976, 416, 418 f.; BVerfGE 40, 276 (283); 41, 251 (266 f.); BVerfG, DVBl. 1979, 812

125) vgl. LT-Drs. 8/1486

126) Der Beschluß des hessischen VGH war in einem einstweiligen Anordnungsverfahren ergangen. Das Hauptsacheverfahren stand also noch aus. Außerdem erwartete man eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

standen wird. In der Form dieses Abänderungsantrages faßte dann der Landtag in seiner 21. Sitzung am 21. Oktober 1976 folgenden Beschluß <sup>127</sup>:

" Die Landesregierung wird aufgefordert, sobald entsprechende rechtskräftige Urteile vorliegen, dem Landtag eine Novelle zum Schulgesetz vorzulegen, die die Neuregelung der gymnasialen Oberstufe gemäß den Zielsetzungen der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II aus dem Jahre 1972 auf eine gesetzliche Grundlage stellt. Sie soll sich dabei an den Erkenntnissen dieser rechtskräftigen Urteile orientieren ".

Aus diesem Beschluß wird auch deutlich, daß es dem Parlament lediglich auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine bereits existierende Praxis ankam. Daß durch das Gesetz nicht etwas Neues, Anderes geschaffen werden sollte, ergibt sich aus der Formulierung " gemäß den Zielsetzungen der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz ... aus dem Jahre 1972". Damit war auch im Grunde das folgende Gesetzgebungsverfahren vorgezeichnet.

b) Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2.6.1977

Bevor jedoch die Landesregierung dem Landtag einen Gesetzentwurf zugeleitet hatte, erfolgte ein weiterer Beschluß der Kultusministerkonferenz. Der Grund dafür war, daß durch unterschiedliche, bildungspolitisch bedingte Ausformung sowie eine häufig wenig praxisnahe Verwirklichung der Vereinbarung vom 7.7.1972 in einigen Bundesländern, die Gefahr einer Auseinanderentwicklung im Bereich der gymnasialen Oberstufe in den einzelnen Ländern entstand. Um diese Auseinanderentwicklung zu beenden, hatte der rheinland-pfälzische

---

127) Der Wortlaut des Beschlusses findet sich in der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Änderung des Schulgesetzes, LT-Drs. 8/3129

Kultusminister auf einer Sitzung der Kultusministerkonferenz am 13.9.1976 eine sachgerechte Auseinandersetzung mit den ländereigenen Lösungen angeregt, die dazu führte, daß alle Kultusminister der Länder den Auftrag erteilten,

" bei der Weiterentwicklung und Konsolidierung der Oberstufe ... die Erfahrungen in den Ländern (zu) berücksichtigen " und " dabei ... auf ein Höchstmaß an Einheitlichkeit der Schul- und Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik zu achten ..." <sup>128</sup>

Am Ende dieser Entwicklung stand der genannte Lübecker Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2.6.1977 <sup>129</sup>, der in seiner Überschrift als Ziel die " einheitliche Durchführung der Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe " nannte.

Neben der Sicherung der Einheitlichkeit verfolgte der Beschluß, wie sich aus dem Zeitpunkt seiner Verabschiedung ergibt, unausgesprochen auch das Ziel, für die in allen Ländern erforderlichen Gesetzgebungsverfahren Hilfestellung zu geben und dadurch ein bundeseinheitliches Vorgehen der Länderexecutiven gegenüber ihren Parlamenten zu erreichen, zu verhindern, daß vielleicht bei einigen Parlamentariern vorhandene Vorstellungen in die Gesetze eingehen und damit unterschiedliche bildungspolitische Positionen verfestigt werden.

Der Beschluß trug darüber hinaus dem gewandelten Verfassungsverständnis dadurch Rechnung, daß er bestimmte: " Die Veröffentlichung macht die Texte nicht zum unmittelbar geltenden Recht. Erst durch die Entscheidung der zuständigen Länderorgane und durch die landesübliche Bekanntgabe werden sie für die einzelnen Länder verbindlich ". Darin lag die Aufforderung an die Regierungen, diese Vereinbarung dem je-

---

128) zit. aus einem Schreiben des Kultusministeriums Rheinland-Pfalz vom 13.10.1977 u.a. an die Bezirksregierungen und die Leiter der Gymnasien zur Information über die neugestaltete gymnasiale Oberstufe in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

129) Beschluß der KMK vom 2.6.1977, GMB1. 1977, S. 400

weiligen Landesverfassungsrecht entsprechend zu verwirklichen, d.h. entweder selbst eine Verwaltungsvorschrift oder Rechtsverordnung zu erlassen oder den Inhalt der Vereinbarung in einen Gesetzentwurf umzuformen und ihren Parlamenten zur Verabschiedung vorzulegen.

c) Vorlage eines Gesetzentwurfs der Landesregierung und Gesetzgebungsverfahren

Unter dem Datum vom 26.5.1978 kam die Landesregierung der Aufforderung des Landtags nach und legte einen Gesetzentwurf zur Änderung des Schulgesetzes vor <sup>130</sup>. In diesem Entwurf wurde ausdrücklich auf die in der Zwischenzeit ergangenen einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts <sup>131</sup> sowie die Abstimmung mit den anderen Bundesländern <sup>132</sup> hingewiesen.

Die Absicht, die Mainzer Studienstufe in der Form, wie sie zu diesem Zeitpunkt in Übereinstimmung mit dem Beschluß der Kultusministerkonferenz bestand, lediglich auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, und hierbei auf keinen Fall von den gesetzlichen Regelungen in allen anderen Ländern abzuweichen, wird an der Behandlung zweier Änderungsanträge deutlich, die von Seiten der Opposition gestellt wurden, und zum einen das Ziel verfolgten, in den Gesetzestext aufzunehmen, daß die neugestaltete gymnasiale Oberstufe offen ist für die Aufnahme von berufsbezogenen Kursen oder Fachrichtungen, sofern die Bedingungen der allgemeinen Hochschulreife erfüllt werden, zum anderen beabsichtigten, daß bei Erlaß einer Rechtsverordnung aufgrund des neuen Gesetzes das Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß des Landtags hergestellt wird. Zum zweiten Punkt erklärte in der ersten Beratung im Plenum der Abgeordnete Rund <sup>133</sup>:

---

130) vgl. die schon mehrmals genannte LT-Drs. 8/3129

131) vgl. oben Fn 120

132) niedergelegt in den "Empfehlungen zur Arbeit in der gymnasialen Oberstufe", KMK - Beschluß vom 2.12.1977

133) Landtag Rheinland-Pfalz, 8. Wahlperiode, 53. Sitzung am 15. Juni 1978, Stenografische Berichte, S. 2604

" Wir bekommen sicherlich nunmehr eine gesetzliche Regelung der gymnasialen Oberstufe, aber diese erfolgt wieder durch Rechtsverordnung, die keiner Zustimmung des Landtags bedarf. Dies bedeutet, der Landtag hat keinen Einfluß auf die Regelung der Materie. Ich möchte dafür plädieren, daß wir hier in den Gesetzestext aufnehmen sollten, daß diese Verordnung zumindest im Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß erlassen wird, so daß der Ausschuß darüber informiert ist, was die Landesregierung und das Kultusministerium auf dem Sektor der gymnasialen Oberstufe beabsichtigen ".

Noch deutlicher wurde dies in den Ausschußberatungen ausgedrückt, indem von Seiten der Opposition darauf hingewiesen wurde, daß die Pflicht zur Gesetzgebung, die sich aus der Rechtsprechung ergäbe, nur sinnvoll sei, wenn das Parlament über die reine Organisationsnormierung hinaus Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung nähme. Dazu wäre gerade erforderlich, daß die Rechtsverordnung, durch die wichtige Regelungen getroffen würden, durch Mitberatung des Kulturpolitischen Ausschusses eingeschränkt oder jedenfalls ergänzt würden. Wenn eine solche Meinungsäußerung, mehr sei das " ins - Benehmen - setzen " nicht, auch die Regierung nicht binden könne und solle, so könne doch das Parlament zu diesem Zeitpunkt, d.h. vor Erlaß der Rechtsverordnung, durch die Meinungsäußerung mit seinem sachlichen Inhalt Einfluß auf die Rechtsverordnung nehmen.

Hiergegen wurden zwei Argumente von Seiten der Regierung und der Mehrheitsfraktion vorgebracht. Zum einen das formale Argument, daß Rheinland-Pfalz in diesem Falle das einzige Land wäre, das eine solche Regelung festlegt. Zum anderen wurden aber auch verfassungsrechtliche Argumente angebracht. So erklärte der Abgeordnete Dahmen <sup>134</sup> vor dem Plenum:

" Nach meinem Verfassungsverständnis muß ich sicherlich davon ausgehen, daß die Exekutive ihre Auf-

---

134) a.a.O., S. 2606

gabe hat und die Legislative ihre eigene Aufgabe und daß eine Vermischung der Aufgaben unserer Kontrollfähigkeit nur schaden müßte ".

Auch wurde darauf hingewiesen, daß es wirksamere Instrumente der Regierungskontrolle gäbe als die Mitwirkung beim Erlaß der Rechtsverordnung. Es wäre besser, sich derer zu bedienen.

Mit dem Argument der Einheitlichkeit wandte sich die Mehrheit auch gegen den Antrag, in den Gesetzestext hineinzunehmen, daß in der Mainzer Studienstufe auch berufspraktische und anwendungsbezogene Bereiche innerhalb des Fächerkanons der MSS angeboten werden sollen. So wurde zwar die Bereitschaft erklärt, über diese Fragen immer wieder zu sprechen, man könne aber ein Hineinnehmen in den Gesetzentwurf schon deswegen nicht billigen, weil dies die Einheitlichkeit der gesetzlichen Regelungen in den anderen Bundesländern stören würde. Im übrigen sei das, was mit dem Antrag gewollt sei, in der Formulierung des Gesetzentwurfs eingeschlossen, auch wenn es nicht ausdrücklich genannt werde.

Insgesamt gesehen kann man also feststellen, daß sich alle Abgeordneten darüber einig waren, daß es bei diesem Gesetzgebungsverfahren lediglich darum ging, den Auftrag des Verfassungsgerichts zu erfüllen, die Mainzer Studienstufe, so wie sie jetzt bestand, auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Man sah deshalb auch keine Notwendigkeit über das, was in der Kultusministerkonferenz vereinbart worden war, hinauszugehen, allenfalls, wie der Änderungsantrag zur Aufnahme berufspraktischer und anwendungsbezogener Bereiche zeigt, wollte man eine Präzisierung und Klarstellung. So ist es letztlich nicht verwunderlich, daß die Regierungsvorlage praktisch unverändert zum Gesetz wurde<sup>135</sup>. Die Gesetzesänderung regelte zum einen die Organisation, zum anderen bestimmte es den Rahmen des Fächerangebots, aus dem die Schüler wählen können, und die Voraussetzungen für das Erreichen der Hochschulreife.

---

135) vgl. einerseits den Gesetzentwurf der Landesregierung, IT-Drs. 8/3129, andererseits den Text des Änderungsgesetzes, GVBl. 1978, S. 762

#### d) Anmerkungen zum Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Schulgesetzes war untypisch. Der Landtag traf keine eigene, originäre Entscheidung, sondern verlieh einer bereits bestehenden Praxis die erforderliche Legitimität. Das Verfahren gab dem Parlament auch nicht die Möglichkeit zu einer Diskussion über die Richtigkeit der von der Regierung gewollten Regelung, es erfolgte im Grunde nicht einmal eine Begründung für die durch das Gesetz zu sanktionierende Einführung der Mainzer Studienstufe, will man nicht den Hinweis, daß sich der Gesetzentwurf im Rahmen der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz hält, als Begründung ansehen. Andererseits war, was verständlich ist, das Parlament an einer grundsätzlichen, inhaltlichen Diskussion zu diesem Zeitpunkt nicht mehr interessiert. Die Sache war politisch entschieden, die Mainzer Studienstufe eingeführt und letztlich hatte in bescheidenem Ausmaß eine Diskussion bereits früher, nämlich bei der Besprechung der parlamentarischen Anfragen stattgefunden und die jeweiligen Standpunkte deutlich werden lassen.

Unter dem Aspekt der der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung, ist somit festzustellen, daß das Parlament in diesem Falle in der Tat " in die Funktion eines bloßen Ratifikationsorgans gedrängt worden ist " <sup>136</sup>, Ratifikation nicht im Sinne einer Zustimmung zu einem Staatsvertrag verstanden, sondern im Sinne eines bloßen " In - Kraft - setzen " einer Regelung, an der aus Gründen der Einheitlichkeit nicht mehr zu " rütteln " war. Das vorliegende Verfahren ist also im Grunde ein Beweis für die These, daß durch den kooperativen Föderalismus, insbesondere durch abgestimmte Gesetzesentwürfe, die Gesetzgebungsverfahren zu einer reinen Formsache werden, die Parlamente also ihres bestimmenden Einflusses beraubt werden. Diese Feststellung trifft aber auch nur dann zu, wenn man das Gesetzgebungsverfahren isoliert sieht. Dies wiederum leitet zu der Frage über, welche Alternativen für das Parlament bestanden.

---

<sup>136</sup>) vgl. Lenz, oben Fn 5

#### 4. Gab es für das Parlament eine Alternative ?

Nach dem bisher Gesagten steht fest, daß es zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs für das Parlament keine sinnvolle Alternative mehr gab. Was sollten zu diesem Zeitpunkt noch Debatten, wenn man ohne Infragestellung der Einheitlichkeit ohnehin nichts mehr ändern konnte ? Dennoch hätte es für das Parlament eine Möglichkeit gegeben, auf die Reform der gymnasialen Oberstufe, deren vorläufiger Endpunkt das Gesetzgebungsverfahren war, Einfluß zu nehmen. Bevor darauf jedoch eingegangen wird, sollen zunächst in einem Überblick die rechtlichen Möglichkeiten dargestellt werden, die das Parlament auch im Rahmen des kooperativen Föderalismus hat, um den ihm zustehenden Einfluß auf die Entscheidungsfindung auszuüben.

### Dritter Teil

#### Kooperativer Föderalismus unter dem Aspekt des Verhältnisses Regierung - Parlament

##### 1. Kooperativer Föderalismus und parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung

Bevor die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments im Rahmen des kooperativen Föderalismus dargestellt werden, soll kurz auf die Frage eingegangen werden, welche Auswirkungen die Kooperation innerhalb der Regierung hat und ob die Regierung überhaupt noch ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit in vollem Umfang gerecht werden kann. Schneider<sup>137</sup> stellt nämlich in diesem Zusammenhang die Frage, ob diese Form der Zusammenarbeit gemeint ist der von ihm so bezeichnete Kooperationsföderalismus - nicht der Kontrolle der zuständigen parlamentarisch verantwortlichen Ressortminister entglitten ist und sich schon verselbständigt hat. Er beantwortet die Frage selbst dahin, daß die Politikverflechtung<sup>138</sup> nicht nur die Landesparlamente schwächt, sondern überhaupt das Prinzip verantwortlicher Regierung in Frage stellt, das darin besteht, daß die Regierung für die von ihr geleiteten Bereiche einem anderen gegenüber rechtlich, politisch und sachlich Rechenschaft legt. Und auch Sailer<sup>139</sup> spricht von einem oftmals dünnen Deckmantel der Ministerverantwortlichkeit. Besteht diese Gefahr, ist diese Kritik gerechtfertigt?

Schon bei der Darstellung der informellen Beziehungen wurde

---

137) Schneider, Länderparlamentarismus, S. 23

138) Schneider, a.a.O., S. 18, definiert Politikverflechtung als die zu einem erheblichen Teil auf sozialstaatliche Erfordernisse zurückgehende ständige Zusammenarbeit politisch autonomer Gebilde zur Lösung gemeinsamer Probleme; vgl. auch Scharpf, Reissert, Schnabel, Politikverflechtung, S. 9, 11 (Fn 1)

139) Sailer, Dauerkrise, S. 715

darauf hingewiesen, daß zwischen den Fachreferenten aller Bundesländer ein reger Gedankenaustausch und eine enge Zusammenarbeit bei der Lösung von Fachfragen besteht, die bisweilen salopp als Referentenkumpanei bezeichnet wird. Und es läßt sich aus der Sicht des Referenten nicht leugnen, daß die Zusammenarbeit nicht nur die eigene Tätigkeit erleichtert und den Horizont erweitert, sondern auch den eigenen Argumenten gegenüber der politischen Führung mehr Gewicht gibt, wenn man darauf verweisen kann, daß dies in anderen Bundesländern genauso gemacht wird, bzw. man mit den Referenten in den anderen Bundesländern übereingekommen ist, der jeweiligen Führung vorzuschlagen, in einem bestimmten Sinne zu verfahren. Denn wenn auch der Referent in den eigentlichen Fachfragen meist kompetenter als die politische Führung ist, so arbeitet er doch nicht eigenständig, sondern innerhalb von Normierungen und Direktiven, die er von der Gesetzgebung bzw. von der Regierung erhält <sup>140</sup>. Er kann also immer nur vorschlagen, nicht aber entscheiden. Diese an sich schwache Position wird durch die Kooperation mit Referenten anderer Bundesländer erheblich aufgewertet, weil sich die politische Führung eines Landes kaum einer Argumentation verschließen kann, wenn in einer bestimmten Sachfrage elf Referenten einer Meinung sind. Aus diesem Grunde wird nicht nur der einzelne Ressortminister, sondern oft genug auch die Ministerkonferenz dem folgen, was ihnen als die übereinstimmende Meinung der "Fachleute" präsentiert wird.

Allerdings geht das nur, wenn ein politischer Konsens besteht, wenn es also reine Fachfragen sind und keine politisch umstrittenen Probleme. Zum anderen liegt es am jeweiligen Minister für die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen zu sorgen, damit er über alle anstehenden wesentlichen Probleme informiert ist. Auch liegt es an ihm, ob er sich vor vollendete Tatsachen stellen läßt oder seine Beamten mit klaren Direktiven auf Besprechungen schickt. Und nicht zuletzt muß sich der Minister fragen, ob er das Ergeb-

---

140) Ebke, Bundesstaat und Gewaltenteilung, S. 111 f.

nis vertreten kann oder ob ihm die Einheitlichkeit wichtiger ist als die eigene Vorstellung.

Im Ergebnis läßt sich also nicht bestreiten, daß die Kooperation auch innerhalb der Exekutive Auswirkungen hat, indem sie das Gewicht der Bürokratie gegenüber der Ressortspitze erhöht. Zu einer Aushöhlung der Autorität der politischen Führung führt dies aber nur dann, wenn es der Minister zuläßt, d.h. nicht in der Lage ist, seine politischen Vorstellungen durchzusetzen, notfalls eben unter Verzicht auf Einheitlichkeit.

Somit kann die Kooperation faktisch zu einer Beschränkung des Entscheidungsspielraums der verantwortlichen Minister führen. Die Verantwortlichkeit für die getroffene Entscheidung gegenüber dem Parlament wird dadurch jedoch nicht berührt.

## 2. Stellung der Landesparlamente im Rahmen des kooperativen Föderalismus

### a) Fragestellung und Stellungnahme eines Landtagspräsidenten

Bevor die Frage beantwortet werden soll, ob die Landesparlamente durch den kooperativen Föderalismus zwangsläufig in die Lage der " reinen Ratifizierungsinstantz ohne Entscheidungsalternativen " versetzt werden <sup>141</sup>, mithin alles das, was sich unter dem Begriff " gouvernementaler Bundesstaat " verbirgt, zutrifft, soll zunächst eine Bestandsaufnahme versucht werden: Wie arbeiten Regierung und Parlament zusammen? Auf welche Weise wird die Kontrolle ausgeübt? Wie " sichert " sich die Regierung ab, bevor sie politische Versprechen abgibt? In diesem Zusammenhang dürfte die Stellungnahme eines unmittelbar betroffenen Landtagspräsidenten <sup>142</sup> vorweg von Interesse sein, der in einer Diskussion zu diesem Thema wörtlich erklärte: " So harmlos, wie die Landtage hier

---

141) vgl. oben Fn 5 und Friedrich, Landesparlamente, S. 34

142) Landtagspräsident Baumgarten ( Niedersachsen ), Diskussionsbeitrag zu der Frage: Haben die Länderparlamente eine Zukunft, ZParl 1971, S. 293

dargestellt werden, sind sie gegenüber ihren Regierungen auch nicht. Hier wurde so ungefähr der Eindruck erweckt, daß der Landtag eine Regierung einsetzt, und dann macht die Regierung aber auch fast das Gegenteil von dem, was die Mehrheit, die diese Regierung eingesetzt hat, will. Sie müssen sich einmal Fraktionssitzungen anhören, um zu wissen, daß die Regierung, ehe sie ihre großen Aktionen unternimmt, sich bei ihren Fraktionen erst einmal den nötigen Rückhalt verschafft. Das ist doch ein Prozeß, den man überhaupt nicht messen kann. Man kann dies nicht in Zahlen und auch nicht in zeitliche Normen fassen. Von daher wird eben auch vom Landtag ein starker politischer Einfluß ausgeübt. Ich bin nicht so pessimistisch, wie das hier anklang ".

## b) Zusammenspiel Parlament - Regierung

### aa) im Plenum

Regierung und Parlament begegnen sich an verschiedener Stelle. Entsprechend dem parlamentarischen Regierungssystem, das den Gedanken der repräsentativen Herrschaft mit dem der verantwortlichen Regierung zu verbinden sucht <sup>143</sup>, ist die wichtigste Stelle das Plenum, an dem sich die Regierung gegenüber dem Parlament zu verantworten hat, und " dessen öffentliche Verhandlungen den innerparlamentarischen Kommunikationskreis mit dem außerparlamentarischen, öffentliche Meinung genannt, verbinden " <sup>144</sup>. Gerade aber, weil dies so ist, weil die Regierung ihr Programm, ihre Handlungsweise vor der Öffentlichkeit rechtfertigen muß, aber andererseits auch darstellen will, die Opposition dagegen, von der die Öffentlichkeit Alternativen erwartet, neben der Kritik der Regierung eigene, entgegengesetzte Ansichten vertreten muß, werden die eigentlichen Entscheidungen zwar noch formell (Gesetzesbeschluß!) im Plenum getroffen, die entscheidende

---

143) Schneider, Länderparlamentarismus, S. 53; vgl. auch K.J. Friedrich: Politik als Prozeß der Gemeinschaftsbildung, S. 168

144) Schneider, Länderparlamentarismus, a.a.O.

Vorarbeit jedoch an anderer Stelle geleistet. So ist über ein Gesetz, wenn es zur abschließenden Beratung ins Plenum kommt, faktisch bereits entschieden. Und sofern Kontrolle durch Kritik an der Regierung ausgeübt wird, wird nicht das Parlament der Regierung gegenüberstehen, sondern die parlamentarische Opposition, während die Regierungsmehrheit, selbst wenn sie in der Sache mit der Opposition übereinstimmt, sich vor die Regierung stellen wird<sup>145</sup>. Man kann daher sagen, daß das Plenum der Ort ist, in dem - formell - die dem Parlament vorbehaltenen Entscheidungen getroffen werden und in dem das Handeln der Repräsentationsorgane veröffentlicht und diskutiert wird<sup>146</sup>.

bb) im Ausschuß

Des weiteren und vor der Öffentlichkeit in der Regel verborgen, findet ein Zusammentreffen in den Ausschüssen statt. Grundsätzlich steht jedem Ministerium ein entsprechender Ausschuß des Landtags gegenüber. Hier wird wichtige parlamentarische Arbeit geleistet, denn die Ausschußmitglieder sind in aller Regel fachlich kompetent und in der Lage, auch in Einzelheiten von politischen Entscheidungen einzudringen<sup>147</sup>. Neben ihrer Aufgabe als "vorbereitende Beschlußorgane"<sup>148</sup> können sich die Ausschüsse auch mit Angelegenheiten ihres Aufgabenbereiches befassen, mit denen die Landesregierung oder der zuständige Minister an sie herantritt ( § 73 Abs. 3 GOLT ). Daneben kann sich der Ausschuß aber auch mit anderen Angelegenheiten befassen, soweit sie zu seinem Aufgabenbereich gehören ( § 73 Abs. 2 GOLT ). Wenn es auch nicht ausdrücklich in der Geschäftsordnung geregelt ist, so folgt daraus ein Informationsrecht des Ausschusses, der eine Informationspflicht der Regierung korrespondiert. Allerdings steht es im politischen Ermessen der Regierung, in

---

145) Stern, Staatsrecht, S. 780, sieht darin eine Minderung der Effektivität der Kontrollbefugnisse; vgl. auch Stern, a.a.O., S. 814

146) Schneider, Länderparlamentarismus, a.a.O., Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S.107; Stern, Staatsrecht, S. 780 f.

147) Friedrich, Landesparlamente, S. 25

148) vgl. § 73 Abs. 1 GOLT

welchem Umfang sie den Ausschuß informiert <sup>149</sup>. Andererseits wird es auch vom Ausschuß abhängen, ob er sich mit einer Antwort zufrieden gibt oder " nachhakt ", denn die Vertreter der Opposition im Ausschuß, deren eigentliche " Domäne " hier liegt, haben durchaus politische Druckmittel, nicht zuletzt die Öffentlichkeit, um gewisse Sachverhalte aufzuklären.

In der Praxis sieht es nun so aus, daß z.B. der kulturpolitische Ausschuß regelmäßig ohne besonderen Anlaß über alle wesentlichen Fragen informiert wird. Vor den einzelnen Konferenzen findet keine förmliche Information an den Ausschuß statt. Allerdings wird in Einzelfällen der Ausschuß nachträglich informiert, wobei aber die Information auf Einzelpunkte, deren Auswahl das Ministerium trifft, beschränkt ist. Kriterium für die Auswahl der Punkte ist die Frage, welche Bedeutung bestimmte KMK - Beschlüsse für Rheinland-Pfalz haben und insbesondere, ob der Beschluß der Umsetzung in ein Gesetz oder eine Verordnung bedarf. Sofern ein Gesetz erforderlich ist, handelt es sich hierbei aber nur um eine " Vorinformation ", der ein förmliches Gesetzgebungsverfahren nachfolgt. In der Praxis zeigt sich, daß der Ausschuß in der Regel sich mit der Antwort der Regierungsvertreter zufriedengibt und nur in geringem Maße " nachhakt ". Dies ist umso verwunderlicher als der Ausschuß für die Opposition die beste Gelegenheit bietet, den Informationsvorsprung, den die Regierung verständlicherweise besitzt, abzubauen und die Regierung zur Offenlegung ihrer Ziele zu veranlassen. Hinzu kommt, daß die Opposition auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus nicht einmal so sehr auf Informationen der " eigenen " Landesregierung angewiesen ist, denn in der gegebenen Situation stellt die Partei, die in einem Land in der Opposition ist, in einem anderen Land die Regierung, so daß auch auf diesem Wege Informationen zu erhalten sein müßten. Doch auch hier ist in der Praxis die Zusammenarbeit zwischen Regierungen, die von unterschiedlichen Par-

---

149) vgl. hierzu auch Friedrich, Länderparlamentarismus, S. 83 ff.

teilen gestellt werden, offenbar größer als zwischen Regierung im einen und Opposition im anderen Land. Eine effektive Kontrolle oder gar Einflußnahme auf die Tätigkeit der Regierung auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus wird daher vom Ausschuß als Ganzes kaum geleistet.

#### cc) im Fraktionsarbeitskreis

Die eigentliche und effektive Kontrolle und Abstimmung der Regierungstätigkeit findet daher in der Fraktion bzw. den Fraktionsarbeitskreisen statt. Denn, und dies wird im Hinblick auf Parlamentsdebatten, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, oft zu wenig beachtet, auch die Mehrheit kontrolliert; der entscheidende Unterschied zur Opposition liegt darin, daß die Opposition öffentlich kritisiert und kontrolliert, während die Parlamentsmehrheit möglichst diskrete Formen der Kritik bevorzugt <sup>150</sup>. Oft genug wird in der politischen Praxis Kritik, die von der Opposition kommt, zunächst zurückgewiesen, dann jedoch von der Parlamentsmehrheit aufgenommen und intern an die Regierung weitergereicht <sup>151</sup>. Dieses Kontrollrecht wird von der Parlamentsmehrheit sehr ernst genommen; genauso wird versucht, auf die Regierungspolitik Einfluß zu nehmen und eigene Vorstellungen zu verwirklichen. Wenngleich die Regierung versuchen wird, was die Regel ist, von ihr erarbeitete Konzepte von der Fraktion billigen zu lassen, müssen doch oft genug Abstriche gemacht bzw. Änderungen angebracht werden.

Da die Fraktion in Parlament und Ausschuß letztlich die Regierungspolitik absichert, bei Gesetzen und Staatsverträgen für die nötige Mehrheit sorgt, wird die Regierung und auch

---

150) Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem, S. 64; vgl. auch die Ausführungen des Abg. Geil vor dem Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 9/3, S. 47: " Sie (sc. die Mehrheitsfraktion) ist sich dabei ihrer besonderen Verantwortung hier im Parlament bewußt. Sie trägt als Mehrheitsfraktion die Regierung. Sie hat aber auch ihre Kontrollrechte als Teil des Parlaments wahrzunehmen ". In gleichem Sinne äußerte sich schon früher Lothar Späth, vgl. Schneider, Länderparlamentarismus, S. 179 (Fn 69)

151) Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem, S. 64 f.

der Kultusminister keinem Beschluß eines Ländergremiums zustimmen, bevor nicht eine Abstimmung zumindest mit einzelnen wichtigen Abgeordneten stattgefunden hat. Diese werden Anregungen geben und Wünsche äußern, zumindest aber die Absicht der Regierung zustimmend zur Kenntnis nehmen, bevor die Regierung Verpflichtungen übernimmt. Allerdings besteht auch gegenüber der eigenen Fraktion ein Informationsvorsprung der Regierung, die zwar Informationen weitergibt, dabei aber durchaus nicht gegen ihre Interessen und Vorstellungen handelt, die sich nicht immer mit denen der Gesamtfraktion, die natürlich nicht immer einer Meinung ist, decken muß.

#### Zwischenergebnis:

Wenn man die praktische Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive betrachtet, so ist das Urteil, die Regierung kann mehr oder weniger tun und lassen was sie will, die Mehrheit steht in jedem Falle hinter ihr, und die Opposition kann nichts ändern, mit Sicherheit falsch. Zutreffend ist dagegen, daß die Regierung gegenüber dem Parlament über einen beträchtlichen Informationsvorsprung verfügt, der jedoch durch gezielte Anfragen durch das Parlament abgebaut werden kann. Außerdem wird sich die Regierung vor wichtigen Entscheidungen zumindest mit der Führung der Mehrheitsfraktion abstimmen, wodurch jedenfalls eine gewisse Kontrolle gewährleistet wird. Fest steht jedoch auch, daß im Nachhinein, wenn erst einmal interföderale Absprachen existieren, eine Kontrolle und vor allem eine Korrektur sehr schwierig ist.

Da also in der Praxis, gerade auch hinsichtlich der Tätigkeit der Regierung in zwischenstaatlichen Gremien, eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Kontrolle allenfalls durch die Regierungsmehrheit stattfindet, stellt sich umsomehr die Frage, ob die rechtlichen - im Gegensatz zu den politischen - Möglichkeiten der Einflußnahme des Landtags auf die Tätigkeit der Regierung im Rahmen des kooperativen Föderalismus ausreichen.

### 3. Rechtliche Möglichkeiten der Einflußnahme des Parlaments

#### a) Verfassungsauftrag des Parlaments

Das Parlament besitzt im wesentlichen drei Kompetenzbereiche. Diese umfassen die Regierungsbildung und die Regierungskontrolle, die Rechtssetzung und die Geschäftsführung und die quasi-richterlichen Befugnisse, also insbesondere die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen <sup>152</sup>. Im Hinblick auf die vorliegende Thematik ist von Interesse, inwieweit der Kompetenzbereich der Rechtssetzung und Regierungskontrolle durch den kooperativen Föderalismus tangiert wird, m.a.W. ob das Parlament noch in der Lage ist, seinem Verfassungsauftrag in vollem Umfang nachzukommen. Dies erfordert vorweg eine Abgrenzung der Aufgaben von Parlament und Regierung.

#### b) grundsätzliche Abgrenzung der Aufgaben von Parlament und Regierung

##### aa) im Rahmen der Gesetzgebung

Hinsichtlich der Gesetzgebung ergibt sich aus den entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorschriften eine klare Abgrenzung. Im Rahmen der Gewaltenteilung <sup>153</sup> ist die Gesetzgebung originäre Kompetenz des Parlaments. Soweit die Exekutive durch formelles Gesetz zum Erlaß von Rechtssätzen ermächtigt ist, hat das Parlament das Recht und die Pflicht, den Rahmen der unter dem formellen Gesetz stehenden " materiellen " Rechtssätze zu bestimmen <sup>154</sup>. Zur Gesetzgebung gehört weiterhin die Feststellung des Haushaltsplans <sup>155</sup> und

---

152) Doehring, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 150; eine etwas andere Einteilung nimmt Schneider, Länderparlamentarismus, S. 30, vor. Danach haben die Parlamente folgende Funktionen: Wahl- und Auslesefunktion; Kontrollfunktion; Gesetzgebungsfunktion; Debattenfunktion; Repräsentations- und Artikulationsfunktion; vgl. auch Stern, Staatsrecht, S. 766

153) Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 77 LV

154) vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 110 Abs. 1 S. 2 LV

155) Art. 110 Abs. 2 GG, Art. 116 LV

die Zustimmung zu Staatsverträgen<sup>156</sup>. Die Beteiligung der Regierung beschränkt sich formal auf die Einbringung der Gesetzesvorlage im Parlament. Ungeachtet gewisser Unterschiede des Gesetzgebungsverfahrens in Bund und Land, kann jedenfalls festgestellt werden, daß vom Einbringen des Gesetzentwurfes an das Parlament " Herr des Gesetzgebungsverfahrens " ist, d.h. es liegt in seiner Hand, ob der Entwurf überhaupt oder in dieser Form zum Gesetz wird. Dies gilt selbstverständlich auch für Gesetzentwürfe, die mit anderen Landesregierungen abgestimmt sind.

Gerade hier aber zeigt sich, daß die Abgrenzung der Aufgaben von Parlament und Regierung hinsichtlich der Gesetzgebung doch nicht so klar sind, wie es nach dem Wortlaut der Verfassungen den Anschein hat. Denn Gesetzgebung, die sich nur darauf beschränkt, vorgefertigten Gesetzentwürfen zuzustimmen, ohne daß größere Debatten geführt werden, weil - jedenfalls die Mehrheit - gar keinen Einfluß auf den Inhalt mehr nehmen will, ist streng genommen gar keine Gesetzgebung " im materiellen Sinne " mehr, denn sie verleiht nur noch den vorgefertigten Regelungen der Exekutive die erforderliche Rechtsverbindlichkeit. Sieht man daher einmal von dem Sonderfall der Zustimmung zu Staatsverträgen ab, so dürfte unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung der bloß formale Akt der Abstimmung dem Verfassungsauftrag des Parlaments nicht gerecht werden. Wenn daher die Regierung das Parlament vor vollendete Tatsachen stellt, ihm den bestimmenden Einfluß nimmt, so stellt sich doch die Frage, ob durch den praktisch nur noch formalen Akt der Abstimmung die durch das Gewaltenteilungsprinzip geforderte Kompetenzverteilung nicht in unzulässiger Weise zu Gunsten der Exekutive verschoben worden ist. Dabei wird nicht verkannt, daß in der Mehrzahl der Fälle die Regierung Gesetzesentwürfe einbringt, die meist ohne oder nur mit unwesentlichen Änderungen auch verabschiedet werden. Es ist aber durchaus relevant, ob ein Gesetzentwurf im Parlament zur Diskussion gestellt wird oder ob man von Seiten der Regierung erklärt, jeder Abgeordnete,

---

156) Art. 59 Abs. 2 GG, Art. 101 Satz 2 LV

der den Entwurf ablehne, trage die Verantwortung dafür, daß eine für das Land nachteilige Situation eintrete. Hat das Parlament aber " de facto " keine Entscheidung mehr, dann dürfte es auch wohl kaum noch die letztlich entscheidende Stelle sein, die es unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung sein müßte. Die Abgrenzung hinsichtlich der Gesetzgebung erscheint daher in Richtung der Exekutive verschoben, jedenfalls dann, wenn man das Gesetzgebungsverfahren isoliert, d.h. ohne die jedem Gesetzgebungsverfahren vorangehende Entwicklung sieht.

bb) Umfang des Kontrollrechts des Parlaments - Vorbemerkung

Das Recht jedes Landtags zur Kontrolle der Landesregierung und der ihr unterstellten Verwaltung findet sich in keinem geschriebenen Rechtssatz. Dies ist jedoch auch überflüssig, da die Kontrolle des Parlaments gegenüber der Regierung zu den essentiellen Merkmalen des demokratischen Aufbaus einer staatlichen Ordnung gehört <sup>157</sup>. Wenn somit das Kontrollrecht außer Frage steht, so stellt sich doch hinsichtlich der Abgrenzung der Befugnisse von Legislative und Exekutive die Frage des Umfangs des Kontrollrechts.

Jede staatliche Gewalt, also auch die parlamentarische, beruht auf verfassungsrechtlicher Ermächtigung. Damit sind durch die Verfassung auch die Schranken und Grenzen der Gewalt aller Organe festgelegt <sup>158</sup>. Was den Bereich der Regierung betrifft, so läßt sich generell sagen, daß sie die allgemeine Richtung der Staatstätigkeit bestimmt und sie in Gang hält <sup>159</sup>. Diese Tätigkeit, die man kurz mit " regieren " charakterisieren kann, besteht somit in dem Setzen von Zielen, auf die die staatliche Tätigkeit orientiert ist <sup>160</sup>. Dabei ist das Wichtigste und Wesentlichste das Ergreifen der Initiative, denn es kann keine Regierung ohne Initiative ge-

---

157) Friedrich, Landesparlamente, S. 14

158) Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 104 unter Hinweis auf Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, S. 10

159) Kaufmann, VVDStRL, Heft 9 (1952), S. 5 und 9

160) Damit unterscheidet sich Regierung von Verwalten, vgl. Stern, Staatsrecht, S. 789

ben <sup>161</sup>. Das Parlament ist daher nicht berechtigt, der Regierung ihr politisches Verhalten im einzelnen vorzuschreiben; der Exekutive muß vielmehr noch ein ausreichender Spielraum zur Entfaltung eigener Initiativen, eigener Vorstellungen verbleiben <sup>162</sup>. Das Kontrollrecht würde daher ein Tätigwerden des Parlaments dahingehend, daß der Regierung ihr Handeln vorgeschrieben würde, sicher nicht decken.

Darüber hinaus wird das Kontrollrecht des Parlaments, das insbesondere das Recht umfaßt, von der Regierung Auskunft zu verlangen, durch die Kompetenzen der anderen Träger öffentlicher Aufgaben <sup>163</sup> und durch die Rechtsprechungszuständigkeit der Judikative begrenzt; d.h. das Parlament darf von der Regierung nicht verlangen, in ein schwebendes Verfahren einzugreifen <sup>164</sup> oder dazu Stellung zu nehmen. Auch muß die Regierung das Recht haben, Tatsachen und Vorhaben, deren Verantwortung zum Nachteil des Landes wären oder die Verhandlungsposition schwächen können, geheim zu halten <sup>165</sup>. Letzteres wäre allerdings - unter Ausschluß der Öffentlichkeit - zu begründen.

---

161) Kassimatis, Bereich der Regierung, S. 38 unter Hinweis auf Schmitt, Verfassungslehre, S. 263; Stern, a.a.O., S. 789

162) Criegee, Ersuchen, S. 103, 61 ff.; vgl. auch Friesenhahn, Parlament und Regierung, S. 33; Scheuner, der Bereich der Regierung, S. 283; Grewe, auswärtige Gewalt, S. 138; so wies die Bundesregierung etwa darauf hin, daß das Planungsverfahren nach der Rechtslage Sache der Exekutive sei, BT-Drs. VI/1705

163) Zu denken ist hier an öffentlich-rechtliche Körperschaften, insb. Gebietskörperschaften, hinsichtlich derer z.T. nur eine Rechtsaufsicht des Staates besteht; vgl. etwa § 117 GemO oder auch § 4 JAG. Soweit die Regierung keine Kontrolle ausüben kann, ist sie natürlich auch nicht dem Parlament verantwortlich.

164) vgl. Criegee, Ersuchen, S. 61 ff. (81)

165) Dies ist eigentlich selbstverständlich und wird daher von den Parlamenten nicht in Frage gestellt, vgl. den Beschluß der Landtagspräsidenten vom 19. Oktober 1979, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 9/88

Sieht man von diesen Begrenzungen ab, so steht dem Parlament immer noch ein weiter Bereich offen, in dem es zur Kontrolle berufen ist. Das Parlament kann nämlich die Regierung in ihren verschiedenen Funktionen kontrollieren, einmal in ihrer Rolle als politisches Führungsorgan, zum anderen in ihrer Rolle als Aufsichts- und Leitungsorgan der Exekutive <sup>166</sup>. Auch versteht sich Kontrolle heute nicht mehr ausschließlich als nachträgliche Überprüfung abgeschlossener Vorgänge, die nur noch die Möglichkeit der Korrektur oder Sanktion läßt, und auch nicht nur als begleitende Überwachung, sondern in immer größerem Umfang als vorhergehendes Einwirken auf den Kontrollierten, eine vorgängige Mitwirkung. " Es gibt also nachträgliche, gleichzeitige und vorgängige Kontrollen, korrigierende, informierende und dirigierende " <sup>167</sup>.

Zur Ausübung der Kontrolle steht dem Parlament ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung, das im folgenden dargestellt werden soll, wobei im Vordergrund die Frage stehen wird, inwieweit die einzelnen Kontrollmittel im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus effizient sind. Dabei lassen sich drei Gruppen bilden:

- Kontrolle durch Gesetzgebung, einschließlich Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen und Haushaltsgesetz,
- Kontrolle durch Aufforderung der Regierung zu einem bestimmten Tun in Form " schlichter " Parlamentsbeschlüsse,
- Kontrolle durch die verschiedenen Formen von Anfragen.

#### c) Kontrolle im Verlaufe eines Gesetzgebungsverfahrens

Eine besondere Form der Regierungskontrolle stellt die Gesetzgebung dar. Eine Regierung, die mehr will als nur verwalten, die ein politisches Programm verwirklichen, und d.h.

---

166) Witte-Wegmann, Anfragen, S. 113 f.

167) Witte-Wegmann, Anfragen, S. 111 f.; vgl. auch die Einteilung bei Schneider, Länderparlamentarismus, S. 39 f. unter Hinweis auf Egli: Die Kontrollfunktion kantonaler Parlamente, S. 34/35; ebenfalls Scheuner in Festschrift für Gebhard Müller, S. 396

in vielen Fällen den gegenwärtigen Rechtszustand verändern will, bedarf dazu in der Regel neuer Gesetze <sup>168</sup>. Soweit der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt und das ist der weit überwiegende Teil, kann die Landesregierung über den Bundesrat Initiativen ergreifen <sup>169</sup>. In diesem Falle ist die Möglichkeit der Einflußnahme des Landesparlaments äußerst gering <sup>170</sup>. Soweit dagegen das Landesparlament die Gesetzgebungskompetenz besitzt, ist grundsätzlich eine effektive Kontrollmöglichkeit gegeben. Die Regierung, die einen Gesetzentwurf einbringt, ist nämlich hierbei gehalten, jedenfalls in den Ausschlußberatungen, in aller Ausführlichkeit die mit der Neuregelung angestrebten Ziele, soweit sie sich nicht schon aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs ergeben, darzulegen. Dabei geben die Gesetzgebungsverfahren in der Regel gerade der parlamentarischen Opposition die Möglichkeit, vor der Öffentlichkeit eine grundsätzliche Diskussion über die Regierungspolitik zu führen und dabei die eigenen Alternativen aufzuzeigen. Wenn auch in aller Regel die Zustimmung der Mehrheit sicher sein wird, so erwartet doch die Öffentlichkeit, daß die Regierung auf die Kritik eingeht und sich mit Gegenvorschlägen auseinandersetzt. Ohne Verlust an Ansehen kann keine Regierung auf eine Auseinandersetzung verzichten. In welchem Maße die Regierung hierbei gefordert wird, wird an der Opposition liegen, die vor der Öffentlichkeit den eigentlichen "Kontrolleur" der Regierung darstellt. Erfahrungsgemäß werden daher im Plenum die Standpunkte nicht selten in vereinfachter Form und kontrovers dargestellt, während in den nichtöffentlichen Ausschußsitzungen dann doch oft genug Einigungen in Detailfragen möglich sind.

Soweit es um schwierige Sachfragen geht oder bestimmte Körperschaften oder Personengruppen von einer gesetzlichen Re-

---

168) vgl. Stern, Staatsrecht, S. 782: "gouverner c'est légiférer"

169) vgl. Art. 76 Abs. 1 GG

170) Diese Frage soll hier nicht vertieft werden; vgl. hierzu etwa Linck, Zur Einflußnahme der Landesparlamente auf die Landesregierungen in Bundesratsangelegenheiten, DVBl. 1974, 861 ff.

gelung direkt betroffen werden, wird sich das Parlament auch nicht allein auf die Informationen der Regierung stützen, sondern von seinem Recht, Sachverständige, Interessenvertreter und andere Auskunftspersonen anzuhören, Gebrauch machen<sup>171</sup>.

Alles in allem bieten also die Gesetzgebungsverfahren dem Parlament gute Möglichkeiten, auf die Regierungspolitik Einfluß zu nehmen, weil es in der Diskussion der Gesetzesvorlagen die Regierung zumindest dazu zwingen kann, ihre politischen Ziele offenzulegen, im äußersten Falle ihr das Gesetz verweigern und damit zu einer Korrektur ihrer Politik zwingen kann. Durch die Verpflichtung der Regierung, ihre Gesetzesvorhaben zur Diskussion zu stellen und der Möglichkeit des Parlaments, diese in seinem Sinne zu verändern, bietet das Gesetzgebungsverfahren gleichzeitig eine optimale Kontrolle der Regierungstätigkeit<sup>172</sup>.

Aus dieser Sicht muß es als positiv angesehen werden, daß die Rechtsprechung<sup>173</sup> unter Hinweis auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, sowie auf das Demokratiegebot, verlangt, daß Regelungen, die in Grundrechte von Betroffenen, also z.B. Eltern und Schüler eingreifen, nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen dürfen. Damit wurde Abschied genommen von einer Anschauung, die die Beziehungen zwischen der Schule und ihren Benutzern rechtlich

---

171) Dies ist in der Geschäftsordnung ausdrücklich vorgesehen, vgl. § 78 GOLT

172) Stern, Staatsrecht, S. 782, sieht darin auch den Anteil des Parlaments an der Staatsleitung

173) Wegweisend war hier das Strafgefangenen-Urteil des BVerfG, E 33, 1 ff.; vgl. auch BVerfGE 41, 251, 259 ff.; 33, 158 f.; 163; 33, 303, 337, 346; 34, 165, 192; 40, 237, 248 f.; BVerwG, DÖV 75, 347 ff. und DÖV 75, 349 ff. BayVGh, BayVBl. 75, 298 ff.; HessStGH, DÖV 71, 201 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, AS 13, 264 ff.; vgl. auch die Darstellung bei Kiepe, Besonderes Gewaltverhältnis, S. 403

als " besonderes Gewaltverhältnis " <sup>174</sup> qualifizierte, in dem gesetzliche Regelungen nicht erforderlich waren, sondern die Rechtsbeziehungen zwischen Schule und Schülern durch Verwaltungsvorschriften ( z.B. Schulordnung ), die keiner gesetzlichen Ermächtigung bedurften, geregelt wurden. Zu diesen Regelungen, die sonach nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen dürfen, wird man alle Vorschriften rechnen müssen, durch welche die Pflichten, aber auch Rechte der Schüler geordnet werden <sup>175</sup>.

Mit dem Erfordernis der " gesetzlichen " Regelung ist allerdings noch nicht die Frage beantwortet, inwieweit eine Regelung durch formelles Gesetz erforderlich ist oder inwieweit das Parlament die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen darf. Das Bundesverfassungsgericht zog im sog. Förderstufenurteil <sup>176</sup> die Grenze dahingehend, ob es sich um " wesentliche " Merkmale des Schulverhältnisses handelt <sup>177</sup> ( " Wesentlichkeitstheorie " ). Wenngleich durch den Begriff " Wesentlichkeit " die Abgrenzungsfrage keineswegs beantwortet ist, sondern gerade im Gegenteil durch die Unbestimmtheit des Begriffs für die Praxis

---

174) Im Gegensatz zum allgemeinen Gewaltverhältnis, in dem sich jeder Bürger gegenüber dem Staat befindet, bezeichnet der Begriff " Besonderes Gewaltverhältnis " Rechtsverhältnisse, die eine enge Beziehung des einzelnen zum Staat begründen und dadurch besondere Pflichten und zum Teil auch besondere Rechte entstehen lassen, die über die allgemeinen Rechte und Pflichten des Staatsbürgers hinausgehen, z.B. das Schulverhältnis; vgl. Kiepe, Besonderes Gewaltverhältnis, S. 399; Krebs, Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes, S. 305 f.; Pleske, Gesetzesvorbehalt im schulrechtlichen Bereich, S. 330 f., der das Problem auch unter dem Gesichtspunkt der pädagogischen Freiheit angeht.

175) Belastung und Begünstigung bilden im Schulverhältnis eine untrennbare Einheit, vgl. BVerfGE 41, 251, 259 f.; im gleichen Sinne schon VGH Kassel, NJW 1976, 1856, 1857

176) vgl. BVerfGE 34, 165 ff. (192)

177) Das Bundesverfassungsgericht verlangt ein förmliches Gesetz dort, wo es um eine " grundlegende " Entscheidung geht, vgl. auch BVerwGE 47, 194 ff., 201 ff.

Auslegungsschwierigkeiten auftreten dürften <sup>178</sup>, so ist doch im Hinblick auf die gestellte Thematik von Bedeutung, daß der Bereich, der ehemals durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden durfte, ganz erheblich zu Gunsten des Parlaments erweitert worden ist, womit seine " legislativen " Kontrollmöglichkeiten im o.g. Sinne verbessert worden sind.

d) Behandlung von Gesetzesvorlagen, die auf Zwischenländerabsprache beruhen

aa) In der Regel nur zwei Alternativen

Eine Gesetzesvorlage, die auf einer Zwischenländerabsprache beruht, unterscheidet sich äußerlich und hinsichtlich ihrer parlamentarischen Behandlung in keiner Weise von anderen Vorlagen. Dies ist auch nicht verwunderlich, wenn man die Vorschriften der Landesverfassung bzw. der Geschäftsordnung des Landtags <sup>179</sup> betrachtet, die nur die Unterscheidung in Gesetzentwürfe auf Änderung der Verfassung und sonstige Gesetzentwürfe kennen. Es bestand für den Verfassungsgeber im übrigen auch keine Veranlassung, hierfür besondere Verfahrensvorschriften zu schaffen, denn es handelt sich formal um einen Gesetzentwurf, der dem Landtag zur Beschlußfassung vorgelegt wird, über den also das Parlament, wie über alle Gesetzentwürfe, eigenverantwortlich entscheidet. Andererseits ist die Unterscheidung in verfassungsändernde und sonstige Gesetze kein zwingender Anhaltspunkt dafür, daß es nicht faktische Unterschiede darüber hinaus gibt, was die Behandlung von Gesetzentwürfen angeht. Auch die Zustimmung zu Staatsverträgen <sup>180</sup> erfolgt durch Gesetz. Dennoch besteht hinsichtlich der Behandlung im Parlament ein Unterschied, ob es um die Zustimmung zu dem Staatsvertrag über die Erhöhung der Rundfunk- und Fernsehgebühren geht, oder beispielsweise

---

178) vgl. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente, S. 40 f.

179) vgl. Art. 108, 129 LV, § 49 Abs. 1 GOLT

180) Art. 101 Satz 2 LV

um die Änderung von Vorschriften der Gemeindeordnung. In beiden Fällen beschließt das Parlament in Gesetzesform <sup>181</sup>. Im Falle des Staatsvertrages liegt dem Parlament jedoch ein ausgehandeltes Abkommen zwischen dem Land und einem auswärtigen Staat <sup>182</sup> oder dem Bund oder anderen Bundesländern vor, das eine Einigung über bestimmte Fragen enthält und jedenfalls einseitig nicht mehr abänderbar ist. Zwar besteht theoretisch die Möglichkeit, daß das Parlament die Regierung auffordert, erneut in Verhandlungen einzutreten. Dieser Aufforderung kann die Regierung jedoch nur nachkommen, wenn sich ihre Vertragspartner zu neuen Verhandlungen bereiterklären; dies wird umso schwerer zu erreichen sein, je mehr Parteien am Vertrag beteiligt waren und je schwieriger der Kompromiß war, auf den man sich einigte. Ganz abgesehen davon, daß man die eigene Regierung, die den Vertrag ausgehandelt hat, dadurch desavouiert und ihre Verhandlungsposition für künftige Verhandlungen erschwert <sup>183</sup>.

Im Ergebnis bleibt somit dem Parlament faktisch nur die Möglichkeit, dem Vertrag zuzustimmen oder ihn abzulehnen. Sieht man einmal davon ab, daß, worauf schon hingewiesen wurde, die Regierung nicht im " luftleeren " Raum schwebt und alle wichtigen Vorhaben vorher mit der Regierungsfraktion, zumindest aber Fraktionsspitze abgestimmt worden sind, fehlt dem Parlament in diesen Fällen die oben aufgezeigte Kontroll- und Korrekturmöglichkeit, die das Gesetzgebungsverfahren normalerweise bietet. Unter Parlamentariern werden die Staatsverträge daher auch salopp als " Durchgänger " bezeichnet, womit zum Ausdruck kommt, daß die Zustimmung mehr oder

---

181) Für die Zustimmung zu Staatsverträgen ergibt sich dies nicht unmittelbar aus Art. 101 S. 2 LV, es entspricht aber ständiger Übung und wird daher in § 66 GOLT einfach vorausgesetzt.

182) vgl. Art. 32 Abs. 3 GG

183) Es ist allerdings auch denkbar, daß eine Regierung unter Hinweis auf die wahrscheinliche Ablehnung durch ihr Parlament für das eigene Land günstigere Regelungen erzielt. Dies geht allerdings nur eine gewisse Zeit lang, da diese an Erpressung grenzende Handlungsweise wohl kaum auf Dauer von den Verhandlungspartnern hingenommen wird; vgl. auch Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 124 f., 126 in Bezug auf völkerrechtliche Verträge.

weniger Formsache ist <sup>184</sup>.

Bei den Gesetzentwürfen, die auf einer Zwischenländerabsprache beruhen, lassen sich wichtige Übereinstimmungen zu den Staatsverträgen feststellen. Es fehlt zwar an dem förmlichen Akt des Vertragsschlusses; dennoch besteht zwischen den Partnern Übereinstimmung, daß man eine Regelung dieses Inhalts in der Regel bundeseinheitlich will, weil man aus ganz bestimmten Gründen gleiche Regelungen in allen oder mehreren Bundesländern für notwendig oder jedenfalls wünschenswert hält. Der entscheidende Unterschied zum Staatsvertrag besteht darin, daß die Länder in diesem Fall keine rechtlich verpflichtenden ( " pacta sunt servanda " ) Absprachen treffen, d.h. nicht wie bei Staatsverträgen gegenseitige Rechte und Pflichten der Vertragspartner festlegen, sondern sich rechtlich unverbindlich darauf verständigen, in ihrem jeweiligen Land auf eine möglichst einheitliche Regelung hinzuwirken. Hier können die Länder grundsätzlich allein, ohne Rücksicht auf die Regelung in anderen Ländern tätig werden. Im Interesse ihrer Bürger, insbesondere zum Erhalt der Mobilität oder auch zur Angleichung der Lebensverhältnisse, verpflichten <sup>185</sup> sich jedoch die Länder, inhaltlich der Absprache folgende Gesetzentwürfe in dem jeweiligen Landesparlament einzubringen. Mitunter spielt hier auch der Gesichtspunkt eine Rolle, daß, soweit es sich etwa um technische Regelungen ( z.B. Landesbauordnung ) handelt, die großen Bundesländer personell besser in der Lage sind, die entsprechenden legislatorischen Vorarbeiten zu leisten, von denen dann die kleineren Länder profitieren.

Im Ergebnis ist es aus der Sicht der Parlamente jedoch so, daß es keinen Unterschied macht, ob ein ausgehandelter Ver-

---

184) Auf die Praxis der Länderparlamente, Verträge im innerbundesstaatlichen Bereich durchaus auch abzulehnen, weist jedoch Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 125, mit Beispielen (Fn 445) hin.

185) Dies ist nicht im Sinne von Rechtspflicht, deren Erfüllung von den anderen Ländern verlangt werden könnte, sondern im Sinne eines politischen Versprechens zu verstehen.

trag zur Abstimmung steht oder ein auf interföderaler Absprache beruhender Gesetzentwurf. In beiden Fällen besteht ein starker Druck auf die Abgeordneten, denn im zweiten Fall, der hier insbesondere interessiert, wird ihnen die Verantwortung dafür aufgebürdet, ob eine bestimmte Regelung bundeseinheitlich gilt oder nicht. Sie stehen daher möglicherweise vor der Entscheidung, gegen ihre politische Überzeugung einem Gesetz zustimmen zu müssen, weil das Argument der Einheitlichkeit stärker wiegt, oder anders ausgedrückt, weil die Einheitlichkeit letztlich doch als das " kleinere Übel " angesehen wird. Im Gesetzgebungsverfahren sind dann zwar noch kleinere Korrekturen möglich, etwa zur Berücksichtigung von Besonderheiten des Landes ( Verwaltungsgliederung u.ä., Umfang der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen ), die eigentliche politische Entscheidung ist jedoch gefallen. Man muß daher feststellen, daß im Falle der Beratung und Abstimmung über einen Gesetzentwurf, der auf einer interföderalen Absprache beruht, dem Parlament nur die Entscheidung bleibt, dem Entwurf, eventuell mit geringfügigen Änderungen, zuzustimmen oder um den Preis der Einheitlichkeit abzulehnen.

#### bb) Benehmensregelung bei Erlass von Rechtsverordnungen

Entsprechend der höchstichterlichen Rechtsprechung sind die Parlamente verpflichtet, auf dem Gebiet des Schulrechts die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen <sup>186</sup>. Neben den wesentlichen Entscheidungen, wie weit auch immer der Bereich reichen mag, gibt es jedoch auch weitere Entscheidungen, die nach wie vor durch die Exekutive getroffen werden. Ein gewisser Bereich, im wesentlichen der innerdienstliche Bereich, wird wie bisher durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden. Daneben bleibt aber immer noch ein Regelungsbereich, der, weil den Grundrechtsbereich der Schulbenutzer tangierend, gesetzlich zu regeln ist. Diese Regelungen erfolgen durch Rechtsverordnung, zu der die Exekutive durch formelles Gesetz ermächtigt wird. Die Exekutive, d.h. konkret die Lan-

---

186) vgl. oben Fn 176, 177

desregierung oder der Fachminister, handeln hierbei in eigener Verantwortung innerhalb des vom Parlament gesetzten Rahmens<sup>187</sup>. Das ist ohne Zweifel verfassungsgemäß und auch von der Sache her geboten, denn Rechtsverordnungen sollen einerseits das Parlament von weniger Wichtigem entlasten, andererseits aber auch der Regierung die nötige Flexibilität geben, um ohne förmliches Gesetzgebungsverfahren Änderungen vornehmen zu können oder - im gesetzlichen Rahmen - neue Regelungen zu treffen<sup>188</sup>.

Aus der Sicht des Landesparlaments, das ohnehin nur noch geringe Gesetzgebungskompetenzen hat, bedeutet jedoch die Verordnungsgebung eine erneute Einengung seiner legislativen Kompetenzen. Dies ist allerdings - wie soeben aufgezeigt - aus sachlichen Gründen nicht zu vermeiden. Um aber dem Parlament nicht alle Einflußmöglichkeiten zu nehmen, und um ihm schon in einem frühen Stadium die Kontrolle zu ermöglichen<sup>189</sup>, wird in verschiedenen Rechtsvorschriften die Exekutive verpflichtet, vor Erlass einer Rechtsverordnung das Benehmen des zuständigen Ausschusses herbeizuführen<sup>190</sup>. Die Frage, die sich hierbei stellt, ist, ob dies rechtlich

---

187) vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 2 LV: " Inhalt, Zweck und Ausmaß ".

188) Obwohl hier das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen wird, ist die Ermächtigung an die Exekutive zur Rechtsetzung nicht zu beanstanden, da durch die Einbindung der Exekutive ( " Inhalt, Zweck und Ausmaß " ) durch den Gesetzgeber die eigentliche Entscheidungsbefugnis bei der Legislative verbleibt. Somit wird der " Kernbereich " der Legislative nicht tangiert.

189) Durch die Delegationsdelegation verliert das Parlament nur das Recht, selbst rechtsetzend tätig zu werden, nicht aber die - noch zu behandelnden - Kontrollrechte.

190) vgl. hierzu zunächst die Darstellung von Grupp, Mitwirkung, S. 177, insb. S. 178; Art. 47 Abs. 1 Satz 2 der Berliner Verfassung verlangt, daß Rechtsverordnungen dem Abgeordnetenhaus unverzüglich zur Kenntnisnahme vorzulegen sind und durch Beschluß desselben abgeändert oder aufgehoben werden können; vgl. auch § 8 Abs. 4 Satz 3 des rheinland-pfälzischen Schulgesetzes vom 6. November 1974 ( GVBl. S. 487 ), wonach der Kultusminister durch Rechtsverordnungen im Benehmen mit dem Kulturpolitischen Ausschuß des Landtags für den Besuch der Fachoberschule den vorherigen Erwerb einer beruflichen Qualifikation vorschreiben darf.

zulässig<sup>191</sup> und opportun ist und - vor allem - die Kompetenzen des Parlaments tatsächlich erweitert.

- verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Rechtsverordnungen sind Rechtssätze, die nicht vom Parlament, sondern von der staatlichen Exekutive erlassen werden. Dazu wurde die Exekutive durch ein Gesetz, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der künftigen Rechtsverordnung selbst bestimmte, ermächtigt. Das heißt, daß es das Parlament selbst in der Hand hat, wieweit die untergesetzliche Regelungsbefugnis der Exekutive reicht. Hinzu kommt, daß die Rechtsverordnung gerade die Rechtssetzung vereinfachen soll, indem sie die Gesetze von Einzelbestimmungen frei hält, so daß sie sich auf das Wesentliche beschränken können und insbesondere die Regelung technischer und sachlicher Einzelheiten den der Praxis näherstehenden Experten in der Exekutive überläßt. Dieser Vorteil des Parlaments, sich bei der Regelung auf die entscheidenden Punkte konzentrieren zu können und die Umsetzung im praktischen Vollzug, wozu auch die nähere rechtliche Ausgestaltung durch eine Rechtsverordnung gehört, der hierfür bestimmten " ausführenden " Gewalt zu überlassen, würde möglicherweise wieder in Frage gestellt, wenn sich das Parlament dann doch wieder am Erlaß von Rechtsverordnungen in irgendeiner Form beteiligen würde. Außerdem würde das Verfahren zum Erlaß einer Rechtsverordnung zumindest verlängert, wodurch zugleich der Vorteil der Rechtsverordnung, der auch darin besteht, daß das mitunter langwierige formelle Gesetzgebungsverfahren zu Gunsten einer kurzfristigen Handlungsmöglichkeit der Exekutive entfällt, in Frage gestellt sein könnte<sup>192</sup>. Es ließe sich auch die Frage stellen, ob

---

191) vgl. hierzu auch Grupp, Mitwirkung, S. 179 f. und Schneider, Beteiligung der Landesparlamente, S. 64, Fn 241 mit weiterführenden Hinweisen.

192) Hier zeigt sich, daß die Frage der Beteiligung keine reine Rechtsfrage, sondern auch eine Praktikabilitätsfrage ist. Allerdings soll auch nicht verschwiegen werden, daß die Abstimmung unter den Ressorts vor Erlaß einer Rechtsverordnung mitunter nicht viel kürzer ist als das formelle Gesetzgebungsverfahren.

nicht die Mitwirkung des Parlaments beim Erlaß von Rechtsverordnungen einen Verstoß gegen das Prinzip der Gewaltenteilung darstellt, da die Verfassung, wenn auch selbst unter zulässiger Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips, diese Tätigkeit der Exekutive zugewiesen hat <sup>193</sup>.

Wenngleich wohl zu Recht allgemein <sup>194</sup> angenommen wird, daß eine Mitwirkung des Parlaments beim Erlaß von Rechtsverordnungen zulässig ist, braucht die Frage für die Zulässigkeit der Benehmensregelung nicht einmal beantwortet zu werden. Selbst wenn die Ordnungsgebung nämlich zu einer originären Funktion der Exekutive geworden sein sollte, wäre ein " Eingriff " des Parlaments in den Bereich der Exekutive erst dann unzulässig, wenn damit beabsichtigt wäre, diese zu entmachten ( Intention ), der Eingriff von besonderer Schwere wäre ( Intensität ), oder in einer Vielzahl von Fällen bzw. in besonders großem Umfang in den Bereich der Exekutive eingegriffen würde ( Quantität ) <sup>195</sup>. Betrachtet man an Hand dieser Prämissen die Auswirkungen einer Benehmensregelung in einer Anzahl von Gesetzen, so lassen sich Intention und Quantität von vornherein nicht feststellen. Aber auch die Intensität ist nur von geringer Schwere. " Benehmen " bedeutet nämlich im Gegensatz zu Zustimmung und Einvernehmen lediglich eine Abstimmung mit dem aus der Vorschrift Berechtigten. Dieser hat ein Recht darauf, daß er angehört wird, daß man sich mit seinem Vorbringen auseinandersetzt, und nicht zuletzt, daß er über das Vorhaben, zu dem er gehört wird, umfassend informiert wird. Dagegen bedeutet es nicht, daß mit dem Betroffenen ein Einverständnis herzustellen ist. Es kann also durchaus gegen dessen Willen

---

193) Diese Frage wird von Grupp, Mitwirkung, S. 179 eindeutig verneint: " Die aufgrund von Art. 80 Abs. 1 GG mögliche Delegation der Rechtssetzungsbefugnis auf die Exekutive bewirkt nicht, daß die delegierte Rechtssetzung eine originäre Funktion der Exekutive wird ". A.A. wohl Wolff, Die Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, in AöR 78 (1952/53), S. 217

194) vgl. oben Fn 191

195) vgl. Maunz-Dürig, Art. 20, Rn 81

entschieden werden. Wenn " Benehmen " also bedeutet, daß die Exekutive, das bedeutet konkret, der jeweilige Minister oder ein von ihm bestellter Ministerialbeamter, dem entsprechenden Parlamentsausschuß <sup>196</sup> über die beabsichtigte Rechtsverordnung berichtet und sich die Argumente der Abgeordneten hierzu anhört, ohne an deren Votum gebunden zu sein, dürfte der Handlungsspielraum der Exekutive nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise eingeschränkt sein.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Neben der Gesetzgebung obliegt dem Parlament die Aufgabe der Kontrolle der Exekutive. Die Kontrolle umfaßt insbesondere den Gesetzesvollzug, zu dem auch der Erlaß von Rechtsverordnungen zählt. Wenn auch das Parlament grundsätzlich nicht die Möglichkeit hat, von sich aus eine Rechtsverordnung aufzuheben <sup>197</sup> -dies ginge nur indirekt durch Aufhebung oder Änderung des der Verordnung zugrunde liegenden Gesetzes -, so hat es doch die allgemeinen parlamentarischen Kontrollmittel ( das äußerste wäre Abwahl der Regierung ), um in einem bestimmten Sinne hinsichtlich einer Rechtsverordnung auf die Regierung einzuwirken. Da die nachrangige Kontrolle aber oftmals zu spät kommt, weil bereits bestimmte Fakten geschaffen sind und die Regierung eher bereit sein dürfte, vor Erlaß einer Verordnung bestimmte Wünsche des Parlaments zu berücksichtigen, sofern sie nicht der eigenen Konzeption entgegenstehen, als eine in Kraft gesetzte Verordnung zu ändern, würde es die Kontrolle erleichtern, effektiver machen und vielleicht auch für die Regierung hilfreicher, wenn sie vorweg, also noch vor Erlaß des Rechtssatzes erfolgen würde.

- Opportunität im Hinblick auf die Regierungskontrolle

Die weitere Frage ist jedoch, ob diese Vorwegkontrolle opportun ist. Wie schon aufgezeigt, hat diese Form der Kon-

---

196) Zur Zulässigkeit der Verpflichtung, das Benehmen mit einem Parlamentsausschuß, also nicht dem Plenum herzustellen, vgl. Schneider, Beteiligung der Landesparlamente, S. 64, Fn 241 m.w.N.

197) vgl. oben Fn 190

trolle den Vorteil, daß das Parlament, und hier wohl besonders die Opposition, die tatsächliche Möglichkeit hat, noch gewisse Änderungen oder doch zumindest ein nochmaliges Überdenken der Vorlage durch die Regierung zu erreichen. Die Chancen sind hier vergleichbar mit der Situation der Beratung eines Gesetzentwurfes im Ausschuß. Neben der Kontrolltätigkeit, die vorweg im Ausschuß geleistet wird, geht, wie Friedrich <sup>198</sup> zutreffend feststellt, die Tätigkeit des Parlaments jedoch vielfach und unmerklich in eine anders gerichtete Aktivität über, die man vielleicht als Beratung der Landesregierung mit einer deutlichen Tendenz zum Mitregieren und Mitverwalten charakterisieren kann. Doch während Friedrich dies durchaus positiv bewertet, weil er darin ein " nicht zu unterschätzendes Bollwerk gegenüber den Kräften und Tendenzen, die auf den Ausbau eines entpolitisierten Regierungs- und Verwaltungsstaat zielen ", sieht <sup>199</sup>, stellt sich doch die Frage, ob nicht durch diese " Kontrolle durch Mitwirkung " <sup>200</sup> das Parlament sein eigentliches Kontrollrecht verliert. Denn die Kontrolle stellt hier eine unmittelbare, mitwirkende Einflußnahme des Parlaments ( Ausschusses ) auf die Regierung dar. Da es aber, wie Graf Vitzthum <sup>201</sup> feststellt, beim Kontrollieren darum geht, Verantwortung für fremdes Handeln und selbständiges Entscheiden zu verlangen, kann Verantwortung nur geltend machen, wer von der zu verantwortenden Handlung selbst Abstand gewahrt, sie also nicht direkt bestimmt hat. Und in der Tat dürfte es dem Parlament schwer fallen, zu einem späteren Zeitpunkt, in dem deutlich wird, daß etwa eine Rechtsverordnung nicht praktikabel ist oder das verfolgte Ziel aufgrund unklarer Formulierungen nicht erreicht werden kann, den verantwortlichen Minister zur Verantwortung zu ziehen, wenn dieser

---

198) Friedrich, Landesparlamente, S. 108

199) Friedrich, a.a.O., S. 109

200) Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 334, unter Hinweis auf Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments, S. 244; Schneider, Länderparlamentarismus, S. 46, spricht von Mitregieren. Hierauf wird später noch einzugehen sein.

201) Graf Vitzthum, a.a.O., S. 336

sich darauf berufen kann, daß er doch die Rechtsverordnung dem Ausschuß vorgelegt habe und sogar dessen Vorschlägen gefolgt sei. Das bedeutet, daß das Parlament dort, wo es eine Entscheidung mitträgt, praktisch sein Kontrollrecht verliert <sup>202</sup>.

Das Parlament wird sich daher fragen müssen, ob es dafür, daß es das Benehmen mit einem Ausschuß vor Erlaß einer Rechtsverordnung verlangt und dadurch etwas mehr Mitsprache und eine sicherlich effektivere Vorauskontrolle erhält, bereit ist, die Mitverantwortung für das Regierungshandeln zu übernehmen, damit aber gleichzeitig auf sein " eigentliches " Kontrollrecht zu verzichten, das darin besteht, daß es die Regierung im nachhinein für ihr Verhalten zur Verantwortung zieht.

#### - Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments ?

Es bleibt noch die Frage, ob durch das Erfordernis, das Benehmen herzustellen, das erreicht worden ist, was damit offensichtlich verbunden war, nämlich die Kompetenzen des Parlaments zu erweitern. Betrachtet man ausschließlich den Zeitaufwand des Parlamentariers, so hat er nunmehr zweifellos mehr zu tun. Möglicherweise wird er sogar noch die eine oder andere Änderung erreichen, wenn er den Entwurf nicht nur ( zustimmend ) zur Kenntnis nimmt. In der Praxis wird es jedoch oft so sein, daß aufgrund des Informationsvorsprungs der Regierung und des Mangels an jetzt schon praktikablen Alternativen der Entwurf in der Form verabschiedet werden wird, wie ihn die Regierung vorgelegt hat. Selbst wenn aber Änderungsvorschläge gemacht werden sollten, ist die Regierung nicht daran gebunden. Andererseits kann sie sich mit der schon genannten Folge darauf berufen, daß der Ausschuß ja doch keine Einwände gemacht habe. Man wird deshalb die Frage, ob die Verpflichtung der Regierung, vor Erlaß einer Rechtsverordnung das Benehmen mit einem Parlamentsausschuß herzustellen, einen Ausgleich für den Kompetenzverlust des

---

202) Graf Vitzthum, a.a.O., S. 335

Parlaments durch den kooperativen Föderalismus bedeutet, verneinen müssen.

e) Allgemeine Kontrollmöglichkeit und ihre Effizienz im Hinblick auf den kooperativen Föderalismus

aa) Anfragen - allgemeine Bemerkungen

Das Recht von Abgeordneten oder Fraktionen, Anfragen an die Regierung zu richten, ist nicht in der Verfassung, sondern in den Geschäftsordnungen der Parlamente niedergelegt <sup>203</sup>. Es handelt sich dabei um ein autonomes Parlamentsrecht mit eigener Tradition <sup>204</sup>. Umstritten ist, ob dieses Fragerecht als Konkretisierung des im Grundgesetz bzw. in der Landesverfassung verankerten Zitierungsrechts anzusehen <sup>205</sup>, oder ob es ein Parlamentsrecht ohne positive verfassungsrechtliche Verankerung ist <sup>206</sup>. Gleich welcher Meinung man jedoch folgt, muß man zu dem Ergebnis kommen, daß jedenfalls eine verfassungsrechtliche Pflicht der Regierung, die Anfragen auch zu beantworten, nicht besteht, folglich auch nicht mit einer Organklage vor dem Verfassungsgerichtshof erzwungen werden kann <sup>207</sup>. Aus diesem Grunde sieht die Geschäftsordnung auch keine rechtlichen Sanktionen vor, sondern § 88 GOLT z.B. gibt die Möglichkeit, daß der Landtag die Große Anfrage zur Besprechung auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung setzen

---

203) vgl. §§ 85 ff. GOLT

204) Witte-Wegmann, Anfragen, S. 82; Auf einen in den Landesparlamenten festzustellenden erheblichen Anstieg von förmlichen Anfragen verweist Schreckenberger, Föderalismus, S. 351 (s. auch Fn 42 a.a.O.). Er sieht darin Kompensationsbemühungen für den eingetretenen Kompetenzverlust.

205) vgl. Art. 43 Abs. 1 GG; Art. 89 IV

206) so Witte-Wegmann, a.a.O.

207) vgl. Witte-Wegmann, S. 83 unter Hinweis auf Köster, Das parlamentarische Interpellationsrecht des Reichs und der Länder: "Es entspricht daher den Bedürfnissen des politischen Lebens, diese Antwortpflicht nur als eine politische Verpflichtung anzusehen". Vgl. auch Lechner-Hülshoff, in Parlament und Regierung, § 106 GOBT, Anm. 1; Stern, Staatsrecht, S. 779

kann, wenn die Landesregierung die Beantwortung ablehnt, oder sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist gibt. Gerade diese Regelung aber zeigt, daß es trotz des Fehlens einer rechtlichen Verpflichtung für die Regierung aus politischen Gründen ratsam sein dürfte, Anfragen zu beantworten, denn eine Parlamentsdebatte über eine Anfrage, die von der Regierung nicht beantwortet worden ist, bedeutet für sie sicherlich einen nicht unerheblichen politischen Prestigeverlust<sup>208</sup>.

Anders sieht es aus, wenn das Parlament von seinem sog. Zitierungsrecht Gebrauch macht. In einem solchen Falle muß der Minister vor dem Parlament erscheinen und Rede und Antwort stehen<sup>209</sup>. Allerdings bleibt ihm das Recht, den Umfang der Informationen selbst zu bestimmen.

Die Geschäftsordnung des Landtags bietet verschiedene Möglichkeiten, an die Regierung Anfragen zu richten. Diese sind

- Große Anfragen, §§ 85 ff. GOLT
- Kleine Anfragen, § 90 GOLT
- Mündliche Anfragen, § 91 f. GOLT
- Aktuelle Stunde, § 93 GOLT

Alle diese Anfragemöglichkeiten dienen der Kontrolle der Regierung. Durch gezielte Fragen soll die Regierung veranlaßt werden, ihre Tätigkeit darzustellen, bzw. zu erklären und zu verantworten. Durch Erhalt der erforderlichen Informationen wird das Parlament in die Lage versetzt, rechtliche<sup>210</sup> oder politische<sup>211</sup> Konsequenzen zu ziehen. Das Problem für

---

208) so auch Witte-Wegmann, a.a.O. Die Regierung gibt daher eher eine ausweichende Antwort, die ihr einen Gesichtungsverlust erspart, als daß sie Mutmaßungen Vorschub leistet, warum sie nicht geantwortet hat.

209) Daß der Regierungschef bzw. Minister nicht nur anwesend sein muß, sondern auch Fragen beantworten und Auskünfte geben muß, ist h.M., vgl. Witte-Wegmann, a.a.O., S.116. Anderenfalls wäre das Zitierungsrecht sinnlos; Stern, Staatsrecht, S. 778

210) z.B. die Ministeranklage gem. Art. 131 LV

211) z.B. Entziehung des Vertrauens gem. Art. 99 LV. Beide Möglichkeiten sind jedoch in der parlamentarischen Demokratie, in der sich die Regierung auf die Parlamentsmehrheit stützt, unwahrscheinlich. Bei Verlust der Mehrheit tritt die Regierung in der Regel von selbst zurück.

das Parlament besteht darin, daß die Regierung, die ein eindeutiges Informationsübergewicht besitzt, den Umfang der Informationen bestimmen kann, die sie dem Parlament gibt, wobei sie nicht einmal den Fragen " ausweichen " muß, sondern gerade wegen des Informationsdefizits der Abgeordneten die brisanten Fragen gar nicht gestellt werden. " Nur wer etwas weiß, weiß auch, welche Informationen er noch braucht, um einen Willen bilden zu können. Nur wer bereits etwas weiß, kann nicht überrascht und getäuscht werden " <sup>212</sup>.

Ausnahmsweise sind Anfragen unzulässig, wenn sie mündliche Auskunft über Angelegenheiten verlangen, die der Geheimhaltung unterliegen <sup>213</sup>. Dies gilt gleichfalls für die interföderale Zusammenarbeit, wo oftmals Vertraulichkeit bis zum Abschluß von Vereinbarungen, rechtlich bindende oder nicht bindende, vereinbart wird, um Kompromisse nicht zu gefährden und die Verhandlungen nicht durch öffentliche Diskussionen zu belasten. Die Regierung wird daher im Bereich des kooperativen Föderalismus die Beantwortung mit dem Hinweis auf notwendige Vertraulichkeit nicht selten verweigern oder auf allgemeine, unverbindliche Aussagen beschränken. Dennoch wird sie aber darauf achten, daß die gerade bei politisch brisanten Fragen auf das durch das Parlament herangetragene Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit Rücksicht nimmt, denn bei allem diplomatischen Vorteil, den ungestörtes Verhandeln bietet, kann der Regierung nicht daran gelegen sein, daß der Eindruck in der Bevölkerung entsteht, es solle etwas unter " Ausschluß der Öffentlichkeit " ausgehandelt werden <sup>214</sup>.

#### bb) Große und Kleine Anfragen

Große Anfragen werden fast ausnahmslos von ganzen Fraktionen

---

212) so Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 341 Fn 212; vgl. auch Witte-Wegmann, a.a.O., S. 203

213) vgl. Witte-Wegmann, a.a.O., S. 92. Unberührt bleibt davon die Pflicht, die Frage im Ausschuß unter Ausschluß der Öffentlichkeit oder schriftlich mit Vertraulichkeitshinweis zu beantworten.

214) In der politischen Praxis ist es heute allerdings eher so, daß durch z.T. gezielte Indiskretionen Beschlüsse schon publiziert werden noch ehe sie gefaßt sind. Vgl. auch die schon in Fn 9 angesprochene LT-Drs. 9/946

einggebracht <sup>215</sup>. Diese versuchen hierdurch die Kontrolle der Regierung insbesondere in den politischen Richtlinienfragen zu gewährleisten. Im Unterschied zu den Kleinen Anfragen, die in aller Regel schriftlich und damit fast unbemerkt von der großen Öffentlichkeit erledigt werden, und bei denen es sich mehr um spezifische, meist sach- und örtlich begrenzte Fachfragen handelt, mit dem Ziel Anregungen zu geben und auf enger begrenztem Sachgebiet Einfluß zu nehmen <sup>216</sup>, versuchen Große Anfragen bestimmte größere Themenkreise, wie etwa die der Kultur- oder Sozialpolitik aufzugreifen, um die grundsätzlichen Ziele der Regierungspolitik zu erkennen und um größere Zusammenhänge, die sich aus einzelnen Maßnahmen nicht immer entnehmen lassen, aufzuhellen. Daher ist auch für Große Anfragen typisch, daß die in einem gewissen Turnus immer wieder angesprochen werden <sup>217</sup>. Große Anfragen werden daher eingebracht, um beispielsweise zu erfahren, wie die Landesregierung zu Gesamtschulen steht, während mit der Kleinen Anfrage die Frage zu klären versucht wird, ob ein bestimmtes Schulzentrum erweitert werden soll oder ob der Zuschuß zum Kauf von Schulbüchern erhöht wird. Im Rahmen des kooperativen Föderalismus, in dem die Länderminister nicht immer nur über grundlegende Fragen sprechen, sondern auch Detailregelungen verabredet werden, bieten sich folglich beide Arten von Anfragen an, wobei die Informationen für das Parlament im Hinblick auf mögliche Einflußnahme auf Regierungsberatungen um so wertvoller sind, je eher sie erfolgen. Dies verlangt jedoch von den Abgeordneten eine ständige Beobachtung des Geschehens, um zum richtigen Zeitpunkt die richtigen Fragen zu stellen.

#### cc) Mündliche Anfragen, Aktuelle Stunde

Die Möglichkeit, Mündliche Anfragen an die Landesregierung

---

215) Mit ein Grund dafür ist, daß nach § 85 Abs. 1 GOIT ein Quorum von acht Abgeordneten verlangt wird.

216) so Witte-Wegmann, a.a.O., S. 202

217) Witte-Wegmann, a.a.O., S. 201. An wiederholten Anfragen läßt sich zugleich leicht erkennen, ob früher angekündigte Maßnahmen auch tatsächlich und erfolgreich durchgeführt worden sind.

zu richten, ein Recht, das jedem einzelnen Abgeordneten zusteht<sup>218</sup>, wie auch die Beantragung einer Aktuellen Stunde, die wiederum wie die Große Anfrage an ein Quorum gebunden ist<sup>219</sup>, gewährleistet, aktuelle Ereignisse, die meist auch in der Öffentlichkeit Beachtung finden, zur Sprache zu bringen. Es geht hier also nicht um eine Richtlinienkontrolle und nicht um eine "technische" Sachfrage, sondern um einen konkreten, allgemein interessierenden Vorgang, zu dem die Landesregierung Stellung nehmen soll<sup>220</sup>. Gerade weil ein allgemeines Interesse besteht, die Blicke der Öffentlichkeit also auf die Regierung gerichtet sind, somit das Prestige der Regierung oder eines Ministers davon abhängt, wie er sich "aus der Affaire zieht", sind diese Instrumente insbesondere für die Opposition geeignet, eine optimale Kontrolle auszuüben. Ein Thema für eine Aktuelle Stunde dürfte daher beispielsweise ein Streit zwischen "A - und - B - Ländern" über eine Sachfrage sein, der zum Scheitern einer Konferenz führte<sup>221</sup>. Hier wird nicht nur das Parlament interessieren, wie sich die eigene Landesregierung die weitere Entwicklung vorstellt.

#### dd) Anhörungen

Das Recht der Ausschüsse, gemäß § 78 Abs. 1 GOLT zu den überwiesenen Aufgaben, zu denen auch die Besprechung Großer Anfragen gehören kann<sup>222</sup>, Sachverständige, Interessenvertreter und andere Auskunftspersonen anzuhören, besitzt insbesondere im Hinblick auf das oftmals vorhandene Informa-

---

218) vgl. § 91 Abs. 1 GOLT

219) vgl. § 93 Abs. 1 GOLT

220) Mit Rücksicht auf die Erhaltung der Aktualität - der Tod eines Untersuchungshäftlings z.B. interessiert die Öffentlichkeit bei der nächsten Sitzung in vielleicht einem Monat nicht mehr im gleichen Maße wie bei seinem Bekanntwerden - kann die mündliche Anfrage noch bis um 12 Uhr am Tage vor der Sitzung eingereicht bzw. eine Aktuelle Stunde beantragt werden.

221) Beispiel: Frage der Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen. Neben der aktuellen Information wäre dies auch ein Thema für eine Große Anfrage.

222) vgl. § 86 Abs. 3 GOLT

tionsdefizit des Parlaments eine große Bedeutung. Da diese Personengruppen oft bundesweit organisiert sind und aus diesem Grund auch Ansprechpartner der Fachministerkonferenzen sind, dürften sich gerade bei diesen Besprechungen ein Einblick in kommende Entwicklungen ergeben, vielleicht auch die Motive für bestimmte Beschlüsse der Fachministerkonferenzen sichtbar werden. Die Anhörverfahren dürften daher die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments nicht unbeträchtlich erweitern. Dies setzt allerdings eine gründliche Einarbeitung der Abgeordneten in die betreffende Materie voraus, da nur dann das Fragerecht effizient ausgeübt werden kann.

f) Weitere, in der Geschäftsordnung nicht ausdrücklich vorgesehene Möglichkeiten der Einflußnahme des Parlaments auf die Tätigkeit der Regierung

aa) " schlichte Parlamentsbeschlüsse " - allgemeine Bemerkungen

Das Parlament trifft Beschlüsse verschiedenster Art <sup>223</sup>. Von der Gewichtung am höchsten einzustufen sind die Gesetzesbeschlüsse, durch die Regelungen geschaffen oder transformiert <sup>224</sup> werden, an die gem. Art. 20 Abs. 3 GG <sup>225</sup> die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung gebunden sind. Daneben gibt es Beschlüsse über innere Angelegenheiten des Parlaments, d.h. Beschlüsse verfahrensrechtlicher Art, die den Ablauf der parlamentarischen Arbeit regeln <sup>226</sup>. Schließlich gibt es Beschlüsse, in denen das Parlament seinen politischen Willen kundtut, was meist in Form von Resolutionen

---

223) vgl. etwa die Übersicht bei Stern, Staatsrecht, S.815 f.

224) Staatsverträge, völkerrechtliche Verträge, vgl. Art. 32 Abs. 3 GG. Zum Begriff der Transformation vgl. Walter Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 5

225) Da die rh.pf. Landesverfassung keine entsprechende Vorschrift enthält, für die Rechtsprechung vgl. jedoch Art. 121 LV, ergibt sich die Bindung der Exekutive an Gesetz und Recht unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip, Art. 28 Abs. 1 GG

226) z.B. Überweisung eines Gesetzentwurfs an einen Ausschuß, vgl. §§ 55, 57 GOIT

geschieht, oder durch die die Regierung zu einem bestimmten Tun aufgefordert werden soll. Wenn von schlichten Parlamentsbeschlüssen <sup>227</sup> gesprochen wird, sind die letztgenannten Beschlüsse gemeint. Somit ist unter einem schlichten Parlamentsbeschluß ein Beschluß des Parlaments zu verstehen, der mit der verfassungsrechtlich erforderlichen Mehrheit zustandegekommen ist, ohne daß damit der Erlaß eines Gesetzes verfolgt wird, und bei dem es sich nicht um die Regelung innerer Angelegenheiten des Parlaments handelt <sup>228</sup>. Die Rechtsnatur des schlichten Parlamentsbeschlusses könnte man infolgedessen als Willensäußerung der Volksvertretung im Sinne eines Gesetzes im politischen oder demokratischen Sinne definieren <sup>229</sup>. Damit ist ausgedrückt, daß die dem formellen Gesetz innewohnende Verbindlichkeit zwar fehlt, daß aber der Beschluß des demokratisch legitimierten Parlaments politisch ein Faktum darstellt, das die Regierung nicht ignorieren kann. Die weitere Frage, die sich zwangsläufig stellt, ist die nach der Zulässigkeit und Verbindlichkeit der schlichten Parlamentsbeschlüsse.

#### - Zulässigkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse

Da jede staatliche Gewalt, also auch die parlamentarische, auf verfassungsrechtlicher Ermächtigung beruht, wodurch auch ihre Schranken und Grenzen festgelegt sind <sup>230</sup>, besteht eine Kompetenz des Parlaments nur insoweit, als die Verfassung nicht anderen Staatsgewalten bestimmte Kompetenzen zugewiesen hat. Das Parlament hat daher, wie das Bundesverfassungsgericht im " Kalkar - Beschluß " <sup>231</sup> festgestellt hat, ver-

---

227) vgl. zur gesamten Thematik insb. Obermeier, die schlichten Parlamentsbeschlüsse; Sellmann, der schlichte Parlamentsbeschluß; Schröder, die schlichten Parlamentsbeschlüsse im deutschen Staatsleben der Vergangenheit und Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Vorbehalte.

228) Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 4 unter Hinweis auf Schröder, a.a.O.

229) Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 98

230) Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 104; Kaufmann, Untersuchungsausschuß und Staatsgerichtshof, S. 10; vgl. auch Schmitt, Verfassungslehre, S. 131

231) vgl. BVerfGE 49, 89 ff.

fassungsrechtlich keinen " allumfassenden Vorrang bei grundlegenden Entscheidungen ". Nach dem in der Verfassung verwirklichten Typ der parlamentarischen Regierung besteht zwar ein Abhängigkeitsverhältnis der Regierung vom Parlament. Daraus folgt jedoch keine Unterordnung der Regierung unter das Parlament; die Regierung ist nicht der Vollzieher parlamentarischen Willens, sondern leitet ihre Stellung und ihre Zuständigkeiten unmittelbar aus der Verfassung ab. Abhängigkeit bedeutet daher nur, daß die Regierung zwar in ihrem Bestand, nicht jedoch in ihren einzelnen Entschlüssen vom Parlament abhängig ist <sup>232</sup>. Das Parlament hat somit keine Kompetenz-Kompetenz gegenüber den anderen Gewalten und insoweit auch keinen umfassenden " Vorrang " vor diesen <sup>233</sup>.

Hieraus folgt, daß Beschlüsse des Parlaments, die Entscheidungen beinhalten, die verfassungsrechtlich einem anderen Staatsorgan zugewiesen sind, verfassungswidrig sind. So kann das Parlament weder die Richtlinien der Politik bestimmen, noch anstelle des Bundeskanzlers bzw. Ministerpräsidenten einen Minister bestellen <sup>234</sup>.

Allerdings hat das Parlament auch in den Bereichen, in denen ihm ausdrückliche Kompetenzen zu einem bestimmten Tätigwerden fehlen, die Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive <sup>235</sup>. Daraus folgt: Wenn es dem Parlament schon verfassungsrechtlich möglich ist, die Regierung oder einen Mi-

---

232) Obermeier, a.a.O., S. 128; vgl. hierzu auch Emmerich, Der parlamentarische Vertrauensgrundsatz, S. 9: " Sie ( sc. die Regierung ) ist Vollstreckerin eigenen, nicht fremden Willens, denn eine abhängige Instanz muß nicht unbedingt untergeordnet sein ".

233) Linck, Vorrang, DÖV 1979, S. 165

234) Weitere Beispiele für Regierungskompetenzen, die das Parlament nicht an sich ziehen darf, nennt Linck, a.a.O. unter Hinweis auf die " Kalkar " - Entscheidung des BVerfG

235) So ausdrücklich das BVerfG, a.a.O.

nister <sup>236</sup> zum Rücktritt zu zwingen, weil es mit deren Politik nicht mehr einverstanden ist, so kann es verfassungsrechtlich nicht bedenklich sein, wenn das Parlament Wünsche gegenüber der Regierung äußert. Gerade in dem Bereich, der nicht durch Gesetze geregelt werden muß, wäre ansonsten der Einfluß des Parlaments äußerst gering. Auch stehen Gesetze oftmals am Ende einer Entwicklung, die politisch abgeschlossen ist, so daß es lediglich noch des formalen Aktes des Gesetzesbeschlusses bedarf. Der kooperative Föderalismus ist hierfür ein beredtes Beispiel. Und da Kontrollieren Kenntnis der erforderlichen Fakten voraussetzt, muß das Parlament das Recht haben, die Regierung durch Beschluß aufzufordern, Auskünfte zu geben und Berichte zu erstatten.

Gegen die Zulässigkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse bestehen somit dann keine Bedenken, wenn das Parlament zu dem Zweck davon Gebrauch macht, daß es das Kontrollrecht der Regierung gegenüber geltend macht. Unzulässig wären demgegenüber Beschlüsse, durch die in den Kompetenzbereich der Regierung <sup>237</sup> eingegriffen würde, indem das Parlament eine Maßnahme treffen würde, die nach der Verfassung der Regierung bzw. dem Regierungschef obliegt. Das Parlament ist jedoch nicht gehindert, auch zu einer derartigen Maßnahme Stellung zu nehmen, sie in irgendeiner Form zu bewerten, da dies wiederum ein Vorgang der Regierungskontrolle wäre.

#### - Verbindlichkeit schlichter Parlamentsbeschlüsse

Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind nach der gegebenen Definition weder Beschlüsse zum Zwecke des Erlassens von Gesetzen, noch zur Regelung innerer Angelegenheiten des Parla-

---

236) Während der Bundestag einen einzelnen Minister nicht zum Rücktritt zwingen kann, bedürfen nach Art. 99 rh. pf. LV auch die Minister zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtags und müssen zurücktreten, wenn ihnen der Landtag mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl das Vertrauen entzieht.

237) Nur am Rande sei erwähnt, daß dies selbstverständlich auch gegenüber der Judikative gilt. Das Parlament könnte keinesfalls durch einen Beschluß in ein schwebendes Verfahren eingreifen.

ments. Während Beschlüsse zur Regelung innerer Angelegenheiten keinerlei Außenwirkung und daher keine Rechtswirkungen im Verhältnis der Legislative zur Exekutive <sup>238</sup> haben, folglich auch den Kompetenzbereich der Regierung nicht berühren, formelle Gesetze gem. Art. 20 Abs. 3 GG die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung binden, stellt sich die Frage der Bindung durch die nicht in diese Gruppen fallenden Beschlüsse, Resolutionen und sonstige Willensäußerungen des Parlaments.

Diese Frage läßt sich am einfachsten mit dem Umkehrschluß beantworten. Will man nämlich die Unterschiede zum formellen Gesetz nicht verwischen, so kann ein schlichter Parlamentsbeschluß nicht den gleichen Rang haben wie ein formelles Gesetz. Daraus folgt, daß die Regierung deshalb nicht an schlichte Parlamentsbeschlüsse gebunden sein kann, weil die Organe der vollziehenden Gewalt gem. Art. 20 Abs. 3 GG nur an formelle Gesetze gebunden sind <sup>239</sup>. Gestützt wird dieses Ergebnis durch die schon an anderer Stelle festgestellte Tatsache, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse Ausdruck des Kontrollrechts <sup>240</sup> des Parlaments sind, d.h. also sich auf Handlungen der Exekutive innerhalb ihres Kompetenzbereiches beziehen. In diesem Bereich kann aber das Parlament der Regierung keine Weisungen erteilen.

---

238) Derartige Beschlüsse können allerdings die Zusammenarbeit mit der Regierung und deren Stellung im Parlament nachhaltig beeinflussen; vgl. z.B. Zitierungsrecht ( Art. 89 LV, § 34 GOLT ), die Nichtüberweisung einer Gesetzesvorlage an einen Ausschuß ( vgl. § 54 GOLT ), Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ( Art. 91 LV, §§ 83 f. GOLT ).

239) vgl. Lerche, Bundestagsbeschlüsse ohne Gesetzesbefehl über Subventionen, S. 1758; den Ausführungen liegt das Urteil des BVerwG ( E 12, 16 ) zugrunde, wonach der Bundesminister der Finanzen nicht rechtswidrig handelte, indem er auf dem Verordnungswege bei der Verbilligung von Dieselmotoren für die Binnenschifffahrt einem Beschluß des Bundestages nicht in vollem Umfang Rechnung trug.

240) Gemeint ist das Kontrollrecht im engeren Sinne, denn - wie oben aufgezeigt - gehört auch die Gesetzgebung zur Kontrolle im weiteren Sinne.

Damit ist bereits übergeleitet zu der weiteren Frage, wenn schlichte Parlamentsbeschlüsse schon keine rechtliche Bindung erzeugen, worin dann eigentlich ihre Bedeutung liegt. Die Antwort liegt nahe, wenn man sich das dem Beschluß innewohnende staatspolitische Element vor Augen hält: die Mehrheit der Volksvertretung wendet sich mit einem bestimmten Anliegen an die Regierung; sofern es sich dabei nicht nur um eine Meinungsäußerung zu einer politischen Frage handelt, sondern die Aufforderung beinhaltet, ein bestimmtes politisches Ziel zu verfolgen, so ist damit ein Faktum geschaffen, das eine Regierung nicht einfach übergehen kann. Die Beschlüsse und Entschlüsse zeigen damit " ein gewisses tatsächliches, aber abstrakt nicht näher bestimmbares, politisch - strukturelles Gewicht " <sup>241</sup>. Ihr Gewicht liegt auf politischem Gebiet, und sie erzeugen moralische Bindungen der Regierung. Ohne daß somit eine rechtliche Bindung besteht, erzeugt der schlichte Parlamentsbeschluß Wirkungen, die man so beschreiben kann: die Anbahnung neuer Entwicklungen, Einflußnahme auf Regierungsentscheidungen, letztlich eine Vermehrung der parlamentarischen Macht <sup>242</sup>.

Es wäre allerdings unzutreffend anzunehmen, daß schlichte Parlamentsbeschlüsse zu einem Machtverlust der Regierung führen müßten. In der Regel wird die Regierung allenfalls dazu veranlaßt, ein bestimmtes politisches Verhalten zu rechtfertigen, bzw. zu erklären, welche politischen Ziele man verfolgt. Wenn man sich weiter vor Augen hält, daß die Mehrheit, die den Beschluß trägt, in aller Regel - auch - die Mehrheitsfraktion, also nicht etwa " abtrünnige " Abgeordnete, die mit der Opposition stimmen, umfaßt, ist durch eine derartige Resolution auch eine Stärkung der politischen Stellung und des Ansehens der Regierung denkbar, z.B. gegenüber dem Ausland oder bestimmten gesellschaftlichen Gruppen,

---

241) Klein, Zur rechtlichen Verbindlichkeit von Bundestagsbeschlüssen, S. 186; vgl. auch Lerche, a.a.O., S. 1758; BayVerfGH, JZ 1960, 57

242) Obermeier, Parlamentsbeschlüsse, S. 98

indem die Regierung sich auf die Autorität des Parlaments berufen kann <sup>243</sup>.

Die Möglichkeit des Parlaments, einfache Beschlüsse zu fassen, ist darüberhinaus jedoch von besonderer Bedeutung für die parlamentarische Opposition. Ihr ist in der politischen Praxis in der Regel die Möglichkeit versperrt, im Wege der Gesetzgebung ihr politisches Programm zu verwirklichen, da ihr die Mehrheit fehlt und deshalb Gesetzesinitiativen von vornherein wenig Erfolg versprechen. Dagegen kann die Opposition durch die Stellung von Anträgen auf Erlaß von Entschlieûungen ihre Alternative zur Regierungspolitik aufzeigen. Zielt der Antrag auf eine populäre Maßnahme ab, so besteht durchaus die Aussicht, daß die Mehrheit, vielleicht in modifizierter Form und zu einem späteren Zeitpunkt, der Entschlieûung zustimmt; lehnt die Mehrheit den Antrag ab, so begibt sie sich vor der Öffentlichkeit in eine ungünstige Position, weil sie dann erklären muß, warum sie ihn ablehnt, obwohl der überwiegende Teil der Bevölkerung ihn begrüßt <sup>244</sup>.

Schlichte Parlamentsbeschlüsse sind somit für das Parlament ein nicht zu unterschätzendes Mittel, auf die Regierungspolitik Einfluß zu nehmen, indem es seinen eigenen Standpunkt öffentlich verdeutlicht, dadurch die Regierung politisch bindet, was im Ergebnis die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung insgesamt stärkt.

---

243) Obermeier, a.a.O., S. 12; Menzel, Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik, S. 195, spricht insoweit von dem Parlament als Demonstrationsorgan, um in besonders feierlicher Weise Erklärungen über die einzuschlagende Politik oder die Beurteilung außenpolitischer Vorgänge abzugeben. Vgl. z.B. den Entschlieûungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 10. Mai 1972 zum deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Vertrag, in dem der Bundestag in 10 Punkten den Standort der deutschen Politik formulierte, BT-Umdruck 287 vom 10. Mai 1972

244) vgl. Obermeier, a.a.O., S. 10 f. und das instruktive Beispiel auf S. 10, Fn 2

bb) Ersuchen um Berichterstattung

Das Ersuchen um Berichterstattung geschieht formell durch einen schlichten Parlamentsbeschluß, durch den die Regierung zur Vorlage eines Berichts aufgefordert wird <sup>245</sup>. Die Beschlüsse, durch die die Regierung " ersucht " wird, sind demnach eine Untergruppe der schlichten Parlamentsbeschlüsse, in denen jedoch nicht nur politische Absichtserklärungen abgegeben werden, zur Regierungspolitik allgemein Stellung genommen wird, sondern die Regierung ganz konkret im Auftrag des Parlaments tätig werden soll. Es gibt praktisch keinen Bereich des Regierungshandels, auf den das Parlament nicht durch Ersuchen Einfluß nimmt; das gilt für die Gesetzgebung durch Ersuchen um Vorlage eines Gesetzentwurfs <sup>246</sup>, für die eigentliche Verwaltungstätigkeit durch Ersuchen um Aufhebung oder Abänderung von Verwaltungsakten <sup>247</sup> oder selbst im Justizbereich durch Ersuchen in Rechtspflegeangelegenheiten <sup>248</sup>.

Besondere Bedeutung haben jedoch die Ersuchen um Berichterstattung <sup>249</sup>. Die Erstattung von Berichten durch die Re-

---

245) In welchem Umfang und in welchen Bereichen exekutivischen Handelns die Parlamente durch Ersuchen Einfluß nehmen, zeigt Griegee, Ersuchen, S. 32 ff. sehr eingehend.

246) hierzu wird an späterer Stelle eingehend Stellung genommen.

247) etwa auf Anregung des Petitionsausschusses, vgl. Art. 90 a LV, §§ 99 f. GOLT

248) z.B. Maßnahmen im Strafvollzug, Stand eines Ermittlungsverfahrens.

249) vgl. etwa LT-Drs. 9/66: Rechtsvereinfachung in Rheinland-Pfalz:

3. Die Landesregierung soll dem Landtag bis zum 31.12.1979 berichten, welche Maßnahmen sie eingeleitet hat. Sie soll ferner dem Landtag jährlich über den Fortgang der Rechtsvereinfachung und Rechtsbereinigung berichten.

Neben den Berichtersuchen gegenüber dem Parlament als Ganzes, finden sich in kaum noch überschaubarer Zahl Berichtersuchen gegenüber einem Fachausschuß, wo es den jeweiligen Ausschüssen um den Erhalt von Informationen zur Entscheidungsfindung geht.

gierungen, Bundesregierung und Landesregierungen, gegenüber ihren Parlamenten und die parlamentarische Besprechung dieser Berichte hat neben der Gesetzgebung und den traditionellen Formen der Parlamentskontrolle, also vor allem parlamentarischen Anfragen, einen bedeutenden Stellenwert gewonnen<sup>250</sup>. Dabei sind zu unterscheiden Berichte der Regierung aufgrund eigener Initiative<sup>251</sup>, Berichte, die von der Regierung gemäß einer gesetzlichen Verpflichtung erstattet werden<sup>252</sup> und Berichte aufgrund eines entsprechenden Ersuchens des Parlaments<sup>253</sup>. Da die vorliegende Arbeit die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments untersuchen will, soll gerade auf die letzte Gruppe von Berichten eingegangen werden, d.h. die, die aufgrund eines entsprechenden Ersuchens des Parlaments ergehen.

Das Parlament kann zu verschiedenen Zwecken Berichtersuchen aussprechen. Das Parlament kann z.B. einen Bericht aus Gründen der eigenen Information wünschen. Diese Information kann dann als Grundlage für die Erarbeitung einer Gesetzesinitiative oder für bestimmte parlamentarische Kontrollmaßnahmen

- 
- 250) vgl. Linck, Berichte, S. 116, wo er auch Zahlen über die Berichts- und Gutachtenvorlagen der Bundesregierung in den letzten Jahren nennt.
- 251) z.B. der schon an anderer Stelle genannte Mängelbericht, BT-Drs. 8/1551; Linck, a.a.O., nennt als weiteres Beispiel den sog. Höcherl-Bericht, BT-Drs. 8/1881
- 252) vgl. die Beispiele bei Linck, a.a.O., S. 118, Fn 15; für den Landesbereich vgl. etwa § 10 des Ersten Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz vom 28. Juli 1966, GVBl. S. 203; § 81 a des Landeswahlgesetzes i.d.F. vom 12. Januar 1959, GVBl. S. 23
- 253) vgl. die Beispiele bei Linck, a.a.O., S. 118, Fn 14, sowie die oben in Fn 249 genannte Berichtspflicht der Landesregierung zur Rechtsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 9/66 und, im vorliegenden Zusammenhang von besonderem Interesse, den Antrag der Fraktion der SPD, die Landesregierung aufzufordern, über geplante Gesetzesinitiativen des Landes im Bundesrat, über die beabsichtigte Zustimmung des Landes zu Gesetzesinitiativen anderer Länder, und über Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz und der Fachministerkonferenzen ... zu unterrichten, LT-Drs. 9/165; vgl. hierzu auch Plenarprotokoll 9/6, S. 275 ff.

gegenüber der Regierung dienen <sup>254</sup>. Die Verwandtschaft zu den Anfragen ist hier unverkennbar. Die Berichterstattung schließt jedoch eine Lücke zwischen großen Anfragen, in denen gewichtige Teilbereiche der Politik besprochen werden, und kleinen Anfragen, in denen Detailfragen beantwortet werden. Bei der Berichterstattung legt das Parlament nur das Thema fest, ohne daß bereits konkrete Fragen gestellt werden. Die Regierung hat dann zu dem Thema in umfassendem Sinn Stellung zu nehmen, insbesondere Tatsachenmaterial an die Hand zu geben.

Wie bei allen schlichten Parlamentsbeschlüssen hat das Parlament auch bei Ersuchen keine Befugnis, die Regierung durch Beschluß zur Erstattung von Berichten rechtsverbindlich zu verpflichten <sup>255</sup>. Es handelt sich vielmehr um eine aus der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung folgende politische Verpflichtung der Regierung. Daraus folgt zugleich, daß das Parlament die Regierung um keine Berichte zu Gegenständen ersuchen darf, die nicht in den Verantwortungsbereich der Regierung fallen. Es muß weiterhin die Grenzen beachten, die jedem Kontrollrecht gezogen sind, d.h. es darf nicht das Gewaltenteilungsprinzip verletzen und muß den Diskretionsbereich der Regierung achten <sup>256</sup>. So kann das Parlament an die Regierung nicht das Ersuchen richten, es laufend über sämtliche Regierungsentscheidungen vorab zu unterrichten, oder trotz vereinbarter Diskretion über laufende Verhandlungen Berichte zu erhalten.

Trotz dieser Beschränkungen, die allerdings Konflikte enthalten können <sup>257</sup>, gewähren die Berichterstattung und die

---

254) Linck, a.a.O., S. 118, unter Hinweis auf Schreckenberger, Sozialer Wandel als Problem der Gesetzgebung, S. 40

255) Linck, a.a.O., S. 119; ebenso Achterberg, Grundzüge des Parlamentsrechts, S. 63

256) Linck, a.a.O., S. 120 f. m.w.N. (Fn 36)

257) Die Konflikte werden vor allem dann entstehen, wenn das Parlament versucht, sein Kontrollrecht zu überdehnen, indem es z.B. im Sinne einer Kontrolle durch Mitwirkung ( dazu oben Fn 200 ) eine laufende Vorabunterrichtung über alle wesentlichen Regierungsentscheidungen verlangen würde. Vgl. hierzu auch die Antwort der rh.pf. Landesregierung auf eine Große Anfrage, LT-Drs. 9/359

Aussprache darüber einen gewissen Ausgleich für den eingetretenen Kompetenzverlust der Länderparlamente. Daher werden Regierungsberichte in besonderen Maße in den Ausschüssen erstattet, denen es, wie den Wirtschafts- oder Agrarausschüssen, zunehmend an eigenständigen Kompetenzen mangelt. Aber auch im Bereich des kooperativen Föderalismus sind Ersuchen um Berichterstattung sinnvoll, wobei sie insbesondere dann von Nutzen sind, wenn sie vor bestimmten " Weichenstellungen " in Fachkonferenzen erfolgen, so daß in der Aussprache erfolgte Anregungen von der Regierung noch berücksichtigt werden können.

cc) Antrag, einen Gesetzentwurf vorzulegen

Auch der Antrag, das Ersuchen des Parlaments an die Regierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen, ist ein schlichter Parlamentsbeschluß <sup>258</sup>. Da sich hier jedoch eine besondere Problematik stellt, erscheint eine ausführlichere Behandlung gerechtfertigt.

Die bisherigen Beschlüsse betrafen " politische Weisungen " an die Regierung zu Maßnahmen innerhalb ihres Kompetenzbereichs als Ausfluß des Kontrollrechts des Parlaments. Dies ist bei Beschlüssen, durch die die Regierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs verpflichtet werden soll, anders; denn während im Bereich der Regierungskompetenzen das Parlament nicht selbst tätig werden kann, sondern auf die Befolgung seiner Ersuchen durch die Regierung angewiesen ist, besteht hier eine eigene Kompetenz, ein eigenes Gesetzesinitiativrecht <sup>259</sup>. Um hier sein rechtlich - politisches Wollen zu verwirklichen, wäre also das Parlament gar nicht auf einen derartigen Beschluß angewiesen, sondern könnte selbst einen Gesetzentwurf einbringen. Hier stellen sich nun zwei Fragen,

---

258) Ein solcher Antrag kann sich auch aus einer parlamentarischen Anfrage ergeben. So fragte der Abg. Bojak die rh.pf. Landesregierung: Bis wann gedenkt sie der Empfehlung der Kultusministerkonferenz durch die Vorlage eines Entwurfs einer entsprechenden Gesetzesnovelle zu folgen ?, vgl. LT-Drs. 9/135

259) vgl. Art. 108 LV

nämlich welche Gründe das Parlament veranlassen, derartige Beschlüsse zu fassen, und ob diese verfassungsrechtlich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung, zulässig sind.

- Mögliche Gründe des Parlaments, Anträge an die Regierung auf Vorlage eines Gesetzentwurfes zu stellen

Ein Grund für derartige Anträge besteht nach Ansicht von Sellmann<sup>260</sup> in dem Unvermögen des Parlaments, von seinem Recht der Gesetzesinitiative Gebrauch zu machen. Für diese Ansicht spricht, daß trotz des wissenschaftlichen Dienstes, der den Abgeordneten aller Fraktionen zur Verfügung steht<sup>261</sup>, und eigener wissenschaftlicher Hilfsdienste der Fraktionen, die bei der Anfertigung von Gesetzentwürfen Hilfestellung leisten können, das Parlament insgesamt gesehen doch nicht über die Routine und die umfassenden Informationen wie die Spezialisten in den Ministerien verfügt. Dagegen spricht aber die Tatsache, daß das Parlament und hier vor allem die Opposition, wenn sie es für angezeigt halten, durchaus Gesetzentwürfe vorzulegen in der Lage sind und dies in der Praxis auch tun. Außerdem können im Laufe der Beratungen, sofern erforderlich, gesetzestechnische Verbesserungen vorgenommen werden. Das Unvermögen dürfte deshalb kaum der Grund sein.

Der Grund scheint mir vielmehr darin zu liegen, daß in bekannten Fällen, in denen ein Antrag an die Regierung erfolgte, einen Gesetzentwurf vorzulegen, die Materie, die gesetzlich geregelt werden sollte, im Grunde schon geregelt war, sei es durch Verwaltungsvorschriften<sup>262</sup>, sei es aufgrund richterlicher Rechtsfortbildung<sup>263</sup>. Das Gesetz hatte

---

260) Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 103

261) Trotz der Geheimhaltungspflicht der Mitarbeiter des wissenschaftlichen Dienstes wollen die Fraktionen nicht in allen Fällen ihre politischen Absichten vorzeitig offenbaren.

262) z.B. die Ausgestaltung der " Mainzer Studienstufe ".

263) z.B. indem das Verfassungsgericht feststellte, daß eine bestimmte, bestehende Regelung verfassungswidrig war, dazu aber gleichzeitig einen Rahmen setzte, wie eine verfassungsgemäße Regelung aussehen könnte; vgl. hierzu die oben Fn 173 genannten Urteile und Beschlüsse.

daher lediglich die Funktion, rechtlich einen Zustand zu beseitigen, der mit den bestehenden Verfassungsgrundsätzen, z.B. Vorbehalt des Gesetzes bei Eingriffen in Grundrechte, nicht in Einklang stand. In diesem Falle also, in dem das Parlament keine originäre, eigene Vorstellungen verwirklichende Entscheidung trifft, sondern lediglich der politisch bereits existierenden Regelung die Geltung verschafft, erscheint es in der Tat sinnvoll, daß die Regierung einen Entwurf vorlegt, da sie ja auch im Besitz der erforderlichen Unterlagen ist. Auch holt die Regierung im Grunde das nach, wozu sie schon früher verpflichtet gewesen wäre, mögen die rechtlichen Anschauungen auch damals anders gewesen sein. Für das Parlament wäre die Erarbeitung eines solchen Gesetzesentwurfs eine unproduktive " Fleißarbeit ". Sofern überhaupt noch unterschiedliche Ansichten vorhanden sind, erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem Regierungsentwurf bei der Beratung des Gesetzes.

- Zulässigkeit von Anträgen an die Regierung, einen Gesetzesentwurf vorzulegen

Handelt es sich bei dem Antrag, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, um einen Antrag im letzteren Sinne, d.h. daß durch das Gesetz eine verfassungsrechtlich einwandfreie Situation geschaffen wird, dürften keine Bedenken gegen die Zulässigkeit bestehen. Hier macht das Parlament im Grunde nur von seinem Kontrollrecht gegenüber der Regierung Gebrauch, in dem es sie darauf hinweist, daß sie z.B. für Eingriffe in Grundrechte der Bürger einer gesetzlichen Grundlage bedarf oder aufgrund einer Absprache der Kultusministerkonferenz eine Gesetzesänderung erforderlich ist <sup>264</sup>.

Eine andere Situation besteht dagegen dann, wenn das Parlament eine Materie regeln will, die bisher nicht geregelt war

---

264) vgl. LT-Dts. 8/1436 und 9/135. Dieser Weg, Aufforderung an die Regierung, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, ist im übrigen nicht der einzig denkbare. Theoretisch möglich wäre wohl auch eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof gem. Art. 130 LV mit der Behauptung, die Regierung handele verfassungswidrig, weil ohne erforderliche gesetzliche Grundlage.

und die die Regierung möglicherweise gar nicht gesetzlich geregelt haben will <sup>265</sup>. Hier würde die Regierung gegen ihren Willen zu einem Hilfsorgan des Parlaments degradiert. Sie müßte Vorarbeiten zu einem Vorhaben leisten, das sie möglicherweise ablehnt. Hierzu besteht zunächst keine ausdrückliche, aus der Verfassung <sup>266</sup> folgende Verpflichtung der Regierung, denn hinsichtlich der Gesetzgebung sind die Kompetenzen dergestalt verteilt, daß der Erlaß von Gesetzen <sup>267</sup> ausschließlich dem Parlament vorbehalten ist, die Gesetzesinitiative dagegen gleichberechtigt dem Parlament und der Regierung zusteht <sup>268</sup>. Aus der Formulierung "Gesetzesvorlagen können ... eingebracht werden" folgt vielmehr, daß die Ausübung dieser Kompetenz im Ermessen der Verfassungsorgane steht. Zwar muß sich eine Verpflichtung zu einem bestimmten Tätigwerden nicht unmittelbar aus dem Wortlaut einer Vorschrift ergeben <sup>269</sup>, hinsichtlich des Gesetzesinitiativrechts sprechen aber nicht nur der Wortlaut, sondern auch der Zweck gegen eine Verdichtung des Regierungsermessens im Sinne einer Verpflichtung, im Auftrage des Parlaments Gesetzentwürfe vorzulegen. Der Zweck des Initiativrechts der Regierung dürfte nämlich darin liegen, die gesetzlichen Voraussetzungen für die Durchführung ihres Programmes zu schaffen. Letzteres fällt aber naturgemäß in den Kompetenzbereich der Regierung, so daß sich sagen läßt, daß

---

265) Dieser Fall dürfte allerdings theoretisch sein, wenn man üblicherweise von einer Interessenübereinstimmung von Regierung und Parlamentsmehrheit ausgeht.

266) Die Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen kann sich nur aus der Verfassung ergeben. Es wäre daher nicht möglich, Rechte des Parlaments gegenüber der Regierung etwa in der Geschäftsordnung des Landtags originär festzulegen.

267) Gemeint ist Gesetzgebung im formellen Sinn, nicht der Erlaß abgeleiteter Rechtsnormen, der der Exekutive obliegt.

268) vgl. Art. 108 LV

269) so ergibt sich z.B. aus dem Wortlaut des Art. 98 LV: Die Landesregierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern, daß der Ministerpräsident nicht allein regieren kann; er muß Minister berufen; vgl. auch Art. 113 LV.

das Gesetzesinitiativrecht ein Teil originärer Regierungsgewalt ist. Wenn daher das Gesetzesinitiativrecht der Regierung ein originäres Recht ist, dessen Gebrauch in das - politische - Ermessen der Regierung gestellt ist, so liegt in dem Verlangen des Parlaments an die Regierung, einen bestimmten Gesetzentwurf vorzulegen, eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips.

Diese Durchbrechung wäre möglicherweise dann zulässig, wenn man von dem Unvermögen des Parlaments ausgeht, von seinem Recht der Gesetzesinitiative Gebrauch zu machen. Ohne Hilfe des "Regierungsapparates" würde nämlich dann das Gesetzesinitiativrecht des Parlaments leerlaufen. Die für das Gesetzgebungsverfahren geltende Kompetenzverteilung erfüllt dann tatsächlich, wie Sellmann<sup>270</sup> ausführt, allein ihren Sinn und Zweck, wenn man die Befugnisse des Parlaments erweitert und aus der verfassungsrechtlichen Regelung der Gesetzgebung das Recht des Parlaments folgert, durch Beschluß die Regierung zur Vorlage eines seinen Wünschen entsprechenden Gesetzentwurfs zu verpflichten. Nur, und dies wurde schon an anderer Stelle<sup>271</sup> ausgeführt, wird man mit dieser Annahme den tatsächlichen Fähigkeiten des Parlaments nicht gerecht, denn es ist durchaus in der Lage, selbst einen Gesetzentwurf auszuarbeiten.

Des weiteren wäre die Durchbrechung zulässig, wenn nicht der Kernbereich einer "anderen" Staatsgewalt berührt würde<sup>272</sup>.

Sieht man nun die Gesetzesinitiative sozusagen als Annex zur Gesetzgebung an, dann ist durch einen derartigen Parlamentsbeschluß der Kernbereich der Exekutive sicher nicht berührt, vielmehr ist er als ein Ausfluß der Kernfunktion des Parlaments anzusehen<sup>273</sup>. Diese Sicht dürfte jedoch unzutreffend sein. Die Gesetzesvorhaben sind ein Teil des Regierungs-

---

270) Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 103

271) vgl. oben S. 93; dies ist nicht zu verwechseln mit dem Wunsch nach Formulierungshilfe durch die Regierung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens.

272) vgl. z.B. Maunz-Dürig, Art. 20, Rn 81

273) so Sellmann, Parlamentsbeschluß, S. 104

programms <sup>274</sup>; eine Regierung, die lediglich bestehende Gesetze ausführt, verwaltet das Land. Regieren bedeutet dagegen die Verwirklichung politischer Ziele, was in aller Regel nicht ohne die Schaffung neuer gesetzlicher Bestimmungen geht <sup>275</sup>. Die Entscheidung, welche gesetzlichen Regelungen man verwirklicht haben will, welche Gesetzentwürfe man also im Parlament einbringt, gehört daher zum Kernbereich der Exekutive, so daß also ein Beschluß, der die Regierung zum Einbringen eines den Wünschen des Parlaments entsprechenden Gesetzentwurfs verpflichtet, das Gewaltenteilungsprinzip in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise durchbrechen würde.

Trotz dieser Einschränkung gibt auch das Recht des Parlaments, die Regierung in den Fällen zur Vorlage eines Gesetzes aufzufordern, in denen diese ohne erforderliche gesetzliche Grundlage handelt, dem Parlament die Möglichkeit, im Rahmen des kooperativen Föderalismus Kontrolle über die Regierung auszuüben. Denn gerade bei der großen Zahl von Absprachen, die in vielen Fällen durch Verwaltungsvorschriften in den Ländern umgesetzt werden, dürfte eine parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der Frage, ob nicht ein Gesetz erforderlich ist, von Nutzen sein.

#### dd) Kontrolle durch Mitwirkung

Die Kontrolle durch Mitwirkung stellt nicht, wie die bisherigen Beispiele, eine bestimmte Art von Kontrolle dar, sie ist kein bestimmtes Instrument in den Händen des Parlaments, sondern der Begriff "Kontrolle durch Mitwirkung" umschreibt ein bestimmtes Kontrollverständnis, wie es sich, um nur ein Beispiel anzuführen, etwa in dem gesetzgeberischen Vorgehen zeigt, zwar die Regierung zum Erlaß einer Rechtsverordnung zu ermächtigen, gleichzeitig aber das "Benehmen"

---

274) so ist die Ankündigung bestimmter Gesetzesvorhaben fester Bestandteil jeder Regierungserklärung. Auch erfolgt in Rheinland-Pfalz - allerdings regierungsintern - eine fortlaufende Unterrichtung durch die Staatskanzlei über die anstehenden Gesetzgebungsvorhaben, sowie die Gesetzgebungsplanung der Landesregierung.

275) vgl. oben Fn 168

mit dem entsprechenden Parlamentsausschuß zu verlangen. Die Kontrolle durch Mitwirkung rückt ab vom traditionellen Verständnis von Kontrolle als die nachträgliche Überprüfung eines Sachverhalts <sup>276</sup>. Wer in diesem Sinne kontrolliert, handelt nicht selbst, sondern bewertet das, was ein anderer getan hat, macht Verantwortung geltend <sup>277</sup>. Entscheidend für den modernen Kontrollbegriff ist demgegenüber, daß die Kontrolle aus der begrifflichen Enge der " nachherigen Aufsicht " gelöst und zumindest auch als ein " Zusammenwirken verschiedener Instanzen auf ein gemeinsames Ziel " begriffen wird <sup>278</sup>.

Es ist ganz offensichtlich, daß durch eine solche Vorverlagerung der Kontrolle, also die Wandlung von einer a posteriori - Kontrolle in eine a - priori - Mitarbeit die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments erweitert und vielfach überhaupt erst effektiv werden. Dies zeigt sich in ganz besonderem Maße bei der Planung, bei der, wenn erst einmal bestimmte Weichen gestellt sind, nachträgliche Korrekturen kaum mehr möglich sind <sup>279</sup>. Es zeigt sich aber auch im Bereich des kooperativen Föderalismus, denn wenn erst einmal eine Einigung zwischen den Regierungen erreicht ist, oftmals ein schwieriger Kompromiß, wird die Bereitschaft der Regierung, Änderungswünschen des Parlaments entgegenzukommen, gering sein. Aber selbst wenn die Bereitschaft da ist, kann sie es nicht im " Alleingang ", sondern bedarf der Zustimmung der anderen Länder, die kaum zu erreichen sein wird. Will das Parlament also gehört werden, so muß dies vor der Entscheidung geschehen; nur dann kann die Regierung die Vorstellungen des Parlaments noch in die Verhandlungen einbringen. Ob die Regierung mit diesen Vorstellungen dann

---

276) Kleffmann, Mitwirkungsmöglichkeiten, S. 426; vgl. auch Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments, S. 165 ff.

277) Kleffmann, a.a.O.

278) Formulierung bei Bäumlin, a.a.O., S. 247

279) Nach Kleffmann, a.a.O., S. 424 eröffnet sich für das Parlament somit in der Regel die Alternative zwischen pauschaler Annahme der Planung oder Planungslosigkeit; vgl. auch Becker, ZParl 5 (1974), S. 167, 183

durchdringt oder zugunsten eines Kompromisses zumindest teilweise davon abrücken muß, ist keine rechtliche Frage. Die Wahrscheinlichkeit, daß seine Vorstellungen miteinfließen, sind aber wesentlich größer, und das Parlament ist nicht gezwungen, getroffene Entscheidungen lediglich zur Kenntnis zu nehmen.

Allerdings stellt sich auch hier die Frage der Zulässigkeit unter dem Gesichtspunkt des Gewaltenteilungsprinzips <sup>280</sup>. Die Kontrolle durch Mitwirkung kann daher sicher nicht dazu führen, daß die Kompetenzen und damit die Verantwortlichkeiten verwischt werden. Das heißt, die Grenze zwischen einer Vorweg - bzw. begleitenden Kontrolle und einem Mitregieren darf nicht überschritten werden, will man nicht das parlamentarische System insgesamt in Frage stellen. Das Parlament kann also das Handeln der Regierung durch Fragen, durch Auskunftersuchen, durch Anregungen begleiten; dies alles wird noch vom Begriff " Kontrolle " umfaßt; es darf aber nicht die Regierungsentscheidungen an sich ziehen, indem die Regierung gleichsam ausführendes Organ des Parlaments ist und nur noch dessen Willen erfüllt; es erscheint sogar schon bedenklich, das Parlament in einem frühen Stadium in den Entscheidungsfindungsprozeß miteinzubeziehen, da dann nicht mehr klar ist, wer nun eigentlich die Entscheidung zu verantworten hat. Kontrolle durch Mitwirkung darf daher nichts an der Tatsache ändern, daß es sich immer noch um " kontrollieren " handelt, d.h. jemanden anderen für dessen Handlung verantwortlich machen. Die Grenze wird hier fließend sein. Je wichtiger und langfristiger eine Entscheidung sein wird, desto stärker wird, auch im Interesse der Regierung, das kontrollierende Element umschlagen in ein mitwirkendes, die Entscheidung mittragendes Element. Hierbei wird jedoch das Kontrollrecht im traditionellen Sinne, d.h. als nachträgliche Überprüfung eines Sachverhalts, in demselben Maße abnehmen, in dem der Umfang der Mitwir-

---

280) Auf diesen Gesichtspunkt weist auch die Landesregierung in der Antwort auf eine Große Anfrage zur Parlamentarischen Regierungskontrolle im kooperativen Föderalismus hin, vgl. IT-Drs. 9/359, S. 6 f.

kung zunimmt. Andererseits läßt sich aber kaum vermeiden, daß Kontrolle, je früher sie einsetzt und je mehr sie deshalb auf den Entscheidungsprozeß der Regierung Einfluß nimmt - insbesondere wenn die Parlamentsmehrheit dahintersteht -, umso stärker in Mitwirkung umschlägt.

Kontrolle durch Mitwirkung, als begleitende Kontrolle im Gegensatz zum Mitregieren verstanden, verstößt somit bei Beachtung der aufgezeigten Grenzen nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip, sondern sie entspricht gerade dem Sinn und Zweck einer modernen parlamentarischen Kontrolle <sup>281</sup>, dort, wo nachrangige Kontrolle kaum noch möglich ist, dem Parlament doch noch eine effektive Kontrolle zu ermöglichen.

#### 4. Rückblick: Welche Alternativen bestanden im Beispielsfall für das Parlament ?

Die vorangegangenen Ausführungen haben aufzuzeigen versucht, daß das Parlament über ein nicht geringes Kontrollinstrumentarium verfügt, das bei konsequenter Anwendung auch für die Kontrolle der Regierung im Rahmen des kooperativen Föderalismus geeignet erscheint. Auf den Beispielsfall bezogen bestand die Alternative für das Parlament in der rechtzeitigen, umfassenden Ausübung des Kontrollrechts, in dem Aufzeigen von Alternativen zu einem früheren Zeitpunkt, nämlich in der Phase des Konzipierens und Auswählens aus verschiedenen Möglichkeiten. Der Einfluß wäre also umso größer gewesen, je eher sich das Parlament der Reform der gymnasialen Oberstufe angenommen hätte. Eine Zäsur bildete hier der erste Beschluß der Kultusministerkonferenz von 1972. Hierdurch trat eine gewisse Verfestigung der bisherigen Reform ein, so daß Änderungen schon schwieriger waren, jedenfalls einer Abstimmung mit den anderen Ländern bedurft hätten. Das Parlament hätte also vor diesem Beschluß, etwa zu dem Zeitpunkt als der Entwurf einer Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II ( 2. Juli 1971 ) beschlossen worden war, die Regierung auf-

---

281) Kleffmann, a.a.O., S. 426

fordern sollen, z.B. durch einen Bericht an das Parlament ihre Vorstellungen und an den Versuchsschulen gemachten Erfahrungen mitzuteilen. Hier hätte man noch mit der Regierung diskutieren können, ohne daß von ihrer Seite das Argument der Einheitlichkeit hätte vorgebracht werden können. Wenn auch ohne rechtliche Bindung, so wäre auch noch ein Beschluß sinnvoll gewesen, durch den die Regierung aufgefordert worden wäre, Vorstellungen des Parlaments in die Verhandlungen der Kultusministerkonferenz einzubringen.

Es ließen sich weitere Möglichkeiten anführen<sup>282</sup>, auf welche Weise das Parlament eigene Vorstellungen jedenfalls hätte zur Diskussion stellen können. Der Ansatzpunkt der Kontrolle mußte jedoch im Stadium des noch nicht Abgeschlossenen, des Vorläufigen und Unfertigen<sup>283</sup> liegen. Dazu war das Parlament befugt. Entsprechend dem stufenweise fortschreitenden Prozeß der Reform mußte sich das Parlament insbesondere fragen, welches das politische Gesamtkonzept der Regierung ist, und ob die einzelnen Teilakte mit diesem Konzept in Einklang stehen. Den geeigneten Ort hierfür stellte der Kulturpolitische Ausschuß dar, in dem nicht nur von Seiten der Regierungsvertreter Auskünfte verlangt werden können, sondern der auch die Möglichkeit hat, mit den Betroffenen (Lehrer, Eltern und Schüler), sowie den verschiedenen Verbänden, Hearings durchzuführen, um sich ein Bild von der Situation zu machen.

---

282) Gerade in diesem konkreten Fall wäre schon früher möglich gewesen, die Regierung zur Vorlage eines Gesetzesentwurfes aufzufordern. Zwar lagen damals die o.g. Beschlüsse der Obergerichte noch nicht vor; es gab aber auch vorher schon Stimmen in der Literatur, die Bedenken gegenüber dem "Besonderen Gewaltverhältnis" hatten; vgl. nur die Hinweise bei Maunz-Dürig, Art. 7 Rn 26, Kommentierung 1968. Hier hätte sich das Parlament zum "Vorreiter" einer Entwicklung machen können, die erst entscheidend durch die Gerichte eingeleitet worden ist.

283) in diesem Sinne auch Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 355

Wenn die Einführung der Reform der gymnasialen Oberstufe in Rheinland-Pfalz daher im wesentlichen ohne das Parlament erfolgte, dessen Beitrag sich vielmehr auf eine gewisse Zahl von Anfragen und das formelle Gesetzgebungsverfahren ohne inhaltlich eigene Entscheidung beschränkte, so lag dies nicht am kooperativen Föderalismus, sondern gerade daran, daß das Parlament nicht im möglichen Umfang von seinen Kontrollmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat.

#### Vierter Teil

##### Diskussion einiger alternativer Vorschläge zur effektiven Beteiligung der Landesparlamente im kooperativen Föderalismus

Der Ausgangspunkt der Überlegungen war die Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland tatsächlich ein gouvernementaler Bundesstaat ist <sup>284</sup>. Die Begründung dafür war, daß durch das koordinierte Verhalten der Länderexekutiven untereinander bzw. mit dem Bund die Landesparlamente in die Rolle eines bloßen Ratifikationsorgans gedrängt worden seien, m.a.W. die Parlamente weder eigene Initiativen entwickeln, noch ihr Kontrollrecht im gebotenen Maße ausüben können. Die Ausführungen vor allem im zweiten Teil haben dieses Urteil in gewisser Weise bestätigt. Es wurde aber auch aufgezeigt, welches Kontrollinstrumentarium dem Parlament zur Verfügung steht und daß dieses Instrumentarium richtig eingesetzt, Kontrolle auch in Bereichen ermöglicht, in denen eine ausgeprägte Kooperation der Regierungen stattfindet. Wenn somit auch im Zuge einer sich ständig ausweitenden Kooperation und Koordination lange Zeit die Entwicklung zum gouvernementalen Bundesstaat unaufhaltsam schien, so kann man seit einiger Zeit doch mannigfaltige Bemühungen von Parlamentariern, unterstützt von Seiten der Wissenschaft, erkennen, um zu einer Rückgewinnung der Entscheidungskompetenzen der Landesparlamente und damit zu einem Abbau des "demokratischen Defizits" <sup>285</sup> zu gelangen <sup>286</sup>. Einige Vorschläge, die hierzu gemacht wurden und

---

284) vgl. oben S. 1 ff.; Stern, a.a.O.

285) Hierin liegt nach Ansicht des Mängelberichts, S. 62 f., das nicht befriedigend zu lösende Grundproblem.

286) Diese Frage stand mit im Mittelpunkt des "16. Bildungspolitischen Gesprächs" in Aschaffenburg; vgl. den Bericht "Das brüchige Kartell der Zentralisten" in der "Süddeutschen Zeitung" vom 18. / 19.11.1978. Vgl. hierzu auch Richter, Alternativen zur Kompetenzverschiebung im Bildungsföderalismus, S. 185 f., 190 f.

die die bestehende Rechtslage verändern wollen, sollen im folgenden dargestellt und daraufhin überprüft werden, ob sie einerseits mit der gegebenen Verfassungsrechtslage im Einklang stehen, andererseits aber auch für die Länderparlamente tatsächlich zu einer Verbesserung des bestehenden Zustandes führen <sup>287</sup>. Zuvor jedoch erscheint es erforderlich, noch einmal auf zwei Aspekte einzugehen, die bei der Prüfung der Vorschläge generell zu beachten sind.

#### 1. Angemessene Kooperation - Voraussetzung für einen funktionsfähigen Bundesstaat

Eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt werden, ist unzulässig <sup>288</sup>. Steht somit der Bundesstaat nicht zur Disposition des Verfassungsgesetzgebers <sup>289</sup>, muß es Länder und Landeskompetenzen geben. Die Länder können diese Kompetenzen in eigener Entscheidungsfreiheit ausüben, der Bund hat in diesem Bereich kein Mitspracherecht. Andererseits bilden die Bundesländer keinen Verband souveräner Staaten wie der Staatenbund, die sich zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Ziele verbunden haben. Bund und Länder bilden vielmehr den Gesamtstaat; die eine unteilbare Staatsgewalt ist lediglich zur Ausübung sowohl dem Bund, als auch den Ländern zugeteilt. Beide sind daher auch dem Wohl des ganzen Staates verpflichtet. Dies verpflichtet die Länder untereinander und im Verhältnis zum Bund zu gegenseitiger Rücksichtnahme <sup>290</sup>, d.h. die Kompetenzen sind so auszuüben, daß weder der Gesamtstaat noch ein anderes Bundesland dadurch beeinträchtigt werden.

---

287) Dies erscheint auch deshalb wichtig, weil anderenfalls die Forderung nach einer Verlagerung von Kompetenzen auf den Bund an Plausibilität gewinnen könnte.

288) vgl. Art. 79 Abs. 3 GG

289) Eine Änderung wäre nur im Wege des Erlasses einer neuen Verfassung möglich ( keine Bindung des " pouvoir constituant " an die bestehende Verfassung ).

290) vgl. nur BVerfGE 1, 315, ähnlich 6, 361

Dies aber läßt sich nur durch Kooperation erreichen. Nur wenn ein Land sich mit seinen Partnern abstimmt, kann es sichergehen, daß nicht eine Regelung, wenn auch unbewußt, negative Auswirkungen auf andere Länder hat <sup>291</sup>. So ist Heinze <sup>292</sup> zuzustimmen, wenn er feststellt, daß der Ausdruck " kooperativer Föderalismus " dem Wortsinn nach ein Pleonasmus sei, da Kooperation das Wesen jedes Föderalismus sei.

Wenn die Kooperation also prinzipiell nicht in Frage gestellt werden kann, so könnten doch durch zuviel Kooperation die Vorteile des Bundesstaates in Frage gestellt werden. Daher widerspricht es nicht dem Wesen des Föderalismus, wenn sich die verantwortlichen Politiker fragen, ob man sich über jedes, noch so unbedeutende Problem erst mit allen Ländern einigen muß oder ob man nicht auch einmal eine unterschiedliche Regelung treffen kann. Letzteres ist nämlich neben dem Aspekt der Gewaltenbeschränkung <sup>293</sup> der Zentralexekutive die innere Rechtfertigung des föderalen Systems, das regionale Besonderheiten ermöglichen und erhalten und eine übertriebene Gleichmacherei verhindern soll.

Ziel kann daher nur eine Kontrolle der Kooperation in dem genannten Sinne, nicht aber eine übermäßige Beschränkung zugunsten gliedstaatlicher autonomer Entscheidungsmacht sein; d.h. eine angemessene Kooperation darf weder behindert noch in Frage gestellt werden.

## 2. Bereich des Kompetenzverlustes der Länderparlamente

Ziel der oben angesprochenen Initiativen und Vorschläge ist, dem Parlament den seiner verfassungsrechtlichen Stellung zustehenden Stellenwert wieder zu verschaffen, den es durch

---

291) vgl. hierzu die Ausführungen bei Maunz-Dürig, Art. 20 Rn 22

292) Heinze, Umbildung, S. 133; vgl. auch Laufer, Das föderative System, S. 105

293) vgl. nur Laufer, a.a.O., S. 54 f.

die Kooperation auf Regierungsebene jedenfalls teilweise eingebüßt hat. Um jedoch feststellen zu können, ob diese Vorschläge erfolgversprechend sind, muß man sich noch einmal verdeutlichen, inwiefern ein Kompetenzverlust eingetreten ist. Die bisherigen Untersuchungen haben ergeben, daß es sich bei den " verlorenen " Kompetenzen nicht um dem Parlament formell zustehende verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzen handelt. Es geht vielmehr darum, daß die Parlamente durch Beschlüsse, insbesondere von Fachministerkonferenzen präjudiziert werden, d.h. in ihrer Entscheidung nicht mehr frei sind und praktisch keine eigenen Vorstellungen mehr verwirklichen können, obwohl formell die Entscheidung allein dem Parlament obliegt und von ihm getroffen wird. Daher muß das Ziel sein, ein Verfahren zu finden, das zwar die notwendige Kooperation nicht behindert, aber doch dem Parlament die Möglichkeit gibt, den ihm zustehenden Einfluß auf die Entscheidungsfindung zu behalten bzw. wieder zu erhalten. Es geht daher nicht um Verschiebungen oder Übertragungen von Kompetenzen, sondern um die Verbesserung des Verfahrens zur Ausübung bestehender Kompetenzen. Daran wird zu denken sein, wenn im folgenden einige Alternativen aufgezeigt werden, wobei die Frage der Geeignetheit zur Erreichung des genannten Zieles neben der Frage der Praktikabilität und verfassungsrechtlichen Zulässigkeit steht.

3. Vorschläge <sup>294</sup>, die Beteiligung der Landesparlamente zu verbessern

- a) Die Kultusministerkonferenz <sup>295</sup> wird um eine Parlamentarierkonferenz oder um die Vorsitzenden der kulturpolitischen Ausschüsse in den Landtagen ergänzt.

---

294) Die nachfolgenden Vorschläge decken sich weitgehend mit den von Lutz-Rainer Reuter, Professor an der Bundeswehrhochschule Hamburg, auf dem oben Fn 286, genannten 16. Bildungspolitischen Gespräch vorgestellten Modellen.

295) Die Kultusministerkonferenz wird hier beispielhaft genannt. Das Modell ist für andere Fachministerkonferenzen ebenfalls denkbar.

Dieser Vorschlag <sup>296</sup> geht von der Prämisse aus, daß die Regierungen aufgrund ihrer Zusammenarbeit, die ja zwischen den Konferenzen weitergeht und deren Schwergewicht in den ständigen Expertengesprächen liegt, einerseits einen enormen Informationsvorsprung haben, zum anderen gegenüber ihren Parlamenten im allgemeinen mit einem gemeinsamen Konzept auftreten. Wenn die Länderparlamente daher ein ernstzunehmendes Gegengewicht darstellen wollen, müssen sie, nach dieser Vorstellung, an diesen Punkten ansetzen. Und dies ist dadurch zu erreichen, daß die Abgeordneten gleichfalls kooperieren, d.h. Erfahrungen austauschen, gemeinsame Konzepte erarbeiten usw., oder einzelne Parlamentarier an den Fachkonferenzen teilnehmen, um hier die erforderlichen Informationen zu erhalten.

Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit paralleler Parlamentarierkonferenzen bestehen nicht. Es bedarf hierzu auch keines besonderen organisatorischen Aufwandes, allenfalls würden den Landtagsverwaltungen für die Durchführung einige Kosten entstehen. Allerdings besteht hier das Problem, vor der Konferenz die erforderlichen Informationen zu erlangen, ohne die eine Besprechung sinnlos ist. Der nächstliegende Weg, der in dem Auskunftersuchen an die eigene Landesregierung liegt, dürfte insofern wenig erfolgreich sein, als die Landesregierung vor der Fachministerkonferenz ihre Verhandlungsposition ungern preisgeben wird, aus diesem Grunde lediglich allgemeine, meist ohnehin bekannte Informationen geben wird. Außerdem, selbst wenn die Parlamentarier alle erforderlichen Informationen hätten, ist nicht auszuschließen, daß die Fachministerkonferenz zu einem anderen Ergebnis kommt als die Parlamentarierkonferenz und dann zur Erhaltung der Einheitlichkeit unter den Bundesländern ein wie immer gearteter Koordinierungsausschuß ver-

---

296) In ähnliche Richtung weist ein früherer Vorschlag von Kloepper, der einen sog. Ländertag als Gemeinschaftsorgan der gesetzgebenden Ländergewalt vorschlug, vgl. JR 1970, 361 ff. (365). Dieser Ländertag sollte allerdings eine Regelungsbefugnis haben.

suchen müßte, die Ergebnisse beider Konferenzen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies würde dann zu einer weiteren Konferenz führen. Das Modell von Parallelkonferenzen erscheint daher unzweckmäßig.

Die eben aufgezeigten Probleme entfielen allerdings dann, wenn etwa die jeweiligen Ausschußvorsitzenden <sup>297</sup> an den Fachministerkonferenzen teilnehmen würden. Nur stellt sich hier die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, genauer die Frage, ob in diesem Falle nicht das Gewaltenteilungsprinzip verletzt wäre. Wie schon an anderer Stelle aufgezeigt <sup>298</sup>, liegt eine Verletzung dann vor, wenn der Kernbereich einer " Gewalt " berührt wird. Dies muß man hier wohl bejahen, denn die Fachministerkonferenzen dienen zum einen der Abstimmung der Regierungstätigkeit ( Erlaß von Verwaltungsvorschriften, Verhalten im Bundesrat etc. ), zum anderen zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen in Bund und Ländern. Diese Aktivitäten gehören zum Kernbereich der Exekutive. Das Parlament kann hinsichtlich der Ergebnisse dieser Tätigkeiten sein Kontrollrecht ausüben, es darf aber nicht - und sei es durch bloßes Anwesendsein - laufend auf die Regierung Einfluß auszuüben versuchen.

Eine solche Art von " Kontrolle durch Mitwirkung " wäre für das Parlament aber auch ineffektiv. Zum einen bestünde die Wahrscheinlichkeit, daß die entscheidenden Verhandlungen dann nicht mehr im Plenum der Konferenz, sondern in kleinem Kreis der Minister stattfänden. Zum anderen, und dies erscheint noch gravierender, würden die Parlamentarier dazu gezwungen, entweder die Entscheidung der Konferenz mitzutragen, oder aber, wenn sie anderer Ansicht waren, die Vertraulichkeit der Besprechung zu brechen, um den Parlamenten, die sie entsandten, und der Öffentlichkeit ihre ablehnende

---

297) Ein mögliches zusätzliches Problem soll hier nur angedeutet werden: wenn der Ausschußvorsitzende nicht der Regierungsfraktion angehört, werden eventuelle Meinungsverschiedenheiten in die Fachministerkonferenz getragen und dürften zu einer weiteren Erschwerung der Kompromißfindung führen.

298) vgl. oben S. 73 und Fn 195

Haltung plausibel zu machen. Letztlich würde damit auch nicht das Gewicht des Parlaments in seiner Gesamtheit gestärkt, sondern es würde im Gegenteil zumindest einen erheblichen Teil seines Kontrollrechts einbüßen, da die Regierungen darauf verweisen könnten, daß ein Vertreter des Parlaments anwesend war und seine Meinung entsprechend gewürdigt worden sei. Dieses Modell wird daher abzulehnen sein, da es die Entscheidungsfähigkeit des Parlaments nicht erweitert, sondern eher noch vermindert.

- b) Der Bund erhält eine Rahmenkompetenz hinsichtlich der zwingend einheitlich zu regelnden Materien

Die Forderung der Bundesregierung nach größerer Zuständigkeit des Bundes im Bildungsbereich, gestützt auf ihren umfangreichen Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems ( sog. Mängelbericht )<sup>299</sup>, ist nicht neu. Schon in der " Bildungspolitischen Zwischenbilanz " <sup>300</sup> aus dem Jahre 1976 werden Vorschläge zu einer Verfassungsänderung <sup>301</sup> gemacht. Gefordert wurden damals

---

299) BT-Drs. 8/1551. Dieser Mängelbericht führte, insbesondere wegen der Form seiner Entstehung, zu teilweiser heftiger Kritik. So bedauerte die Kultusministerkonferenz, daß die Bundesregierung den Ländern vor der Vorlage ihres Berichts keine Gelegenheit zur Abgabe einer eigenen Stellungnahme gegeben hat. Diese sei aber nötig, da ... ein in vollem Umfang aussagekräftiger Bericht über strukturelle Probleme des föderativen Bildungssystems ohne eine weitgehende Berücksichtigung des Sachverständes und der Erfahrungen der Länder in diesem Bereich nicht möglich sei ( Beschluß der 187. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz vom 20./21.4.1978 ). Diese Kritik findet sich auch in den Beratungen des Rechtsausschusses des Bundesrates. So wird z.B. festgestellt, daß die Leistungsfähigkeit der föderativen Struktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland in dem Bericht ungenügend dargestellt werde. Vgl. auch Kloepper, Verfassungsmängel, der den Bericht insgesamt für verfassungswidrig hält ( S. 123 ).

300) vgl. insbesondere den Abschnitt " Planung und Entscheidung im Bildungswesen ", S. 81 ff.

301) siehe S. 86 f. Zu der interessanten Frage, ob die " Einheitlichkeit des Bildungswesens " nicht eine Bundesaufgabe aus der " Natur der Sache ", bzw. kraft " Sachzusammenhangs " ist, vgl. Richter, Alternativen, S. 186 ff.

unter anderem

- eine Bundeskompetenz für die Rahmen- oder Grundsatzkompetenz im Bildungswesen;
- eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Abschlüsse und Zugangsvoraussetzungen im Bildungswesen und der Bildungspflicht;
- eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die berufliche Bildung ( in Schule und Betrieb ).

Der Mängelbericht präziserte die Forderungen <sup>302</sup>. So sollen in Zukunft insbesondere die Dauer der Bildungspflicht, die Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen und die berufliche Bildung sowie die Lehrerausbildung vom Bund einheitlich geregelt werden. Es wird allerdings nicht ganz deutlich, ob der Bund eine konkurrierende oder eine Rahmengesetzgebungskompetenz erhalten soll; andererseits ist im Mängelbericht oft von einheitlichen Rahmenbedingungen die Rede, was auf eine Rahmenkompetenz hindeuten könnte <sup>303</sup>. Wie dem auch sei, so stellt sich doch hier die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer weiteren Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund.

Dieses Problem stellt sich unter dem Aspekt des Art. 79 Abs. 3 GG, wonach eine Änderung des Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung berührt werden, unzulässig ist. Diese Vorschrift, die die Länder vor Verfassungsänderungen schützen soll, durch die sie ihre Staatsqualität ganz oder zu einem erheblichen Teil einbüßen <sup>304</sup>, verlangt, daß den Ländern ein eigener, substantieller Bereich zu eigenverantwortlicher legislatorischer Tätigkeit verbleibt, die Landesgesetzgebung also nicht nur

---

302) vgl. den Abschnitt " Bundesstaatliche Aufgabenverteilung im Bildungswesen und Vorschläge für eine Neuordnung ", S. 55 ff.

303) vgl. Jutzi, Verfassungsprobleme, S. 448 Fn 9

304) Zur Entstehungsgeschichte des Art. 79 GG, der für die Auslegung der Norm jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt ( BVerfGE 1, 299 (312), vgl. JÖR 1 (1951), S. 579 ff.

untergeordneter oder lückenausfüllender Natur ist <sup>305</sup>. Wenn man sich unter diesem Aspekt verdeutlicht, daß die Länder von den ohnehin nicht zahlreichen Gesetzgebungskompetenzen seit Inkrafttreten des Grundgesetzes eine ganze Zahl <sup>306</sup> an den Bund abtreten mußten, darüber hinaus der Bund von seinen Kompetenzen extensiv Gebrauch macht <sup>307</sup>, dürfte eine weitere Kompetenzübertragung, ohne eine Rückübertragung anderer wichtiger Kompetenzen, zumindest verfassungsrechtlich bedenklich sein <sup>308</sup>.

Die weitere, von der Themenstellung her noch wichtigere Frage ist die, ob hiervon die Länderparlamente profitieren würden. Zunächst einmal verlieren durch die Übertragung von Kompetenzen an den Bund auch die Länderparlamente an politischen Wirkungsmöglichkeiten. Allerdings, und darauf beruht ja auch <sup>309</sup> die Forderung des Bundes, wird hierdurch

---

305) vgl. Jutzi, a.a.O., S. 448 mit weiteren umfangreichen Nachweisen (Fn 16); Stern, Staatsrecht, S. 136; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 300 f., der die Ansicht vertritt, daß bereits die Verfassungsänderungen von 1969, soweit sie die Kulturhoheit der Länder tangierten, die politische Lebenskraft der Länder schwer angeschlagen hätten; vgl. auch BVerfGE 30, 24

306) vgl. die schon oben Fn 7 genannte Zusammenstellung von Laufer über bundesstaatlich relevante Grundgesetzänderungen.

307) Ein instruktives Beispiel hierfür liefert Jutzi, a.a.O. S. 448, indem er darstellt, in welcher Weise der Bund die Zuständigkeit gem. Art. 74 Nr. 19 GG ( " Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen und zum Heilgewerbe " ) ausschöpfte. So erließ der Bund in der aufgrund der Bundesärzteordnung ergangenen Approbationsordnung für Ärzte detaillierte Regelungen über den Ausbildungsgang der Ärzte, durch die die Bildungsinhalte weitgehend präjudiziert wurden. Vgl. auch die Stellungnahme der Präsidenten der deutschen Länderparlamente zu dem Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform - BT-Drs. 7/5924 - vom 20. April 1978, Landtag Rheinland-Pfalz, Vorlage 8/516, S. 3; ähnlich auch Richter, Alternativen, mit Hinweis auf BVerfGE 26, 246 (255) - Ingenieurtitel.

308) so insbesondere auch Klopfer, Verfassungsmängel, S. 123; Jutzi, a.a.O., S. 450; Stern, Staatsrecht, S. 138; BVerfGE 34, 19 f.

309) vgl. Mängelbericht, S. 62

die parlamentarische Legitimation wesentlicher bildungspolitischer Entscheidungen verstärkt, da dann die Gesetzgebungsorgane des Bundes ohne den aus Absprachen folgenden präjudiziellen Zwang, dem Landtage ausgesetzt sind, entscheiden können. Als Kompensation für den Kompetenzverlust werden zwei Möglichkeiten angeboten:

aa) ausgeweitete Zustimmungspflicht des Bundesrates <sup>310</sup>

Bundesgesetze, die aufgrund der neuzuschaffenden Kompetenzen erlassen würden, bedürften der Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundesrates. Damit würde der Einfluß der Länder auf den Kulturbereich weiterhin recht erheblich sein, wenn auch das Einstimmigkeitsprinzip, das bisher gilt, durch das, wenn auch qualifizierte Mehrheitsprinzip abgelöst würde und der Bund ( durch den Bundestag ) in der Vorderhand wäre. Die Länder könnten somit über den Bundesrat zwar die Gesetzesinitiative ergreifen und Gesetzen, die vom Bundestag verabschiedet wurden, ihre Zustimmung versagen, sie müßten sich aber, um ihre Vorstellungen zu verwirklichen, mit dem Bund arrangieren. Dies würde wahrscheinlich in bereits bestehenden Gremien wie der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung <sup>311</sup> geschehen; im äußersten Falle müßte man versuchen, im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Lösung zu finden. In beiden genannten Fällen wären jedoch die Länderparlamente von jeder direkten Mitwirkung ausgeschlossen. Die bereits bestehende Kooperation zwischen Bund und Ländern würde wie bisher fortgesetzt, mit verstärktem Gewicht des Bundes. Wegen der Zwei-Drittel-Mehrheit im

---

310) Hierbei handelt es sich um einen weiteren Vorschlag des " 16. Bildungspolitischen Gesprächs " ( vgl. oben Fn 286 ). Von Zustimmungserfordernissen des Bundesrates spricht auch Kloepper, Verfassungsmängel, S. 123; vgl. auch Sailer, Dauerkrise, S. 718, sowie Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 135 ( Sondervotum Lemke und Kommissionskollegen ).

311) Die Errichtung einer Gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung erfolgte durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern vom 25. Juni 1970 ( Quelle: Handbuch KMK, S. 266 ff. )

Bundesrat müßte praktisch schon vor Einbringung des Gesetzesentwurfs über die Grundzüge des Gesetzes Einigkeit herrschen, so daß weder der Bundestag, entgegen der von den Befürwortern einer Kompetenzübertragung geäußerten Hoffnung, noch der Bundesrat in ihrer Entscheidung frei wären. Das heißt aber auch, daß selbst dann, wenn man den Landtagen das Recht zugesteht, auf das Verhalten der Landesregierungen im Bundesrat Einfluß zu nehmen <sup>312</sup>, die tatsächlichen Möglichkeiten der Länderparlamente, auf den Inhalt eines Bundesgesetzes Einfluß zu nehmen praktisch gleich Null wären.

bb) erforderliche Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber

Führt, wie nicht anders zu erwarten, eine Rahmenkompetenz des Bundes insoweit zu einem noch weiteren Kompetenzverlust der Länderparlamente als er durch die Kooperation der Landesregierungen schon besteht, wo die Parlamente aber immer noch die theoretische Möglichkeit haben, einen Gesetzesentwurf abzulehnen, so stellt sich die weitere Frage, ob nicht wenigstens dadurch eine gewisse Kompensation erreicht wird, daß die Länderparlamente den vom Bund vorgegebenen Rahmen ausfüllen. Hierfür würde auf den ersten Blick sprechen, daß der Druck zur Einheitlichkeit nicht mehr in dem Maße vorhanden wäre, da die zwingend einheitlich zu regelnden Punkte in dem Rahmengesetz vorgegeben sind und folglich die Länderparlamente hinsichtlich des ausfüllungsbedürftigen Restes eine eigene, möglicherweise von anderen Ländern verschiedene Regelung treffen könnten. Bedenkt man aber dagegen, daß zum einen bei dem schon erwähnten extensiven Gebrauchmachen von Kompetenzen durch den Bund <sup>313</sup> der Bereich, der von den Länderparlamenten auszufüllen ist, sehr gering sein würde, zum anderen, was noch entscheidender wäre, der Regelungsbereich

---

312) Nach der gegenwärtigen Verfassungsrechtslage sind verbindliche Weisungen der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen hinsichtlich ihrer Stimmabgabe im Bundesrat unzulässig, vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924, S. 101/102, sowie Linck, DVBl. 1974, S. 861 (863) und die a.a.O. in Fn 1 aufgeführte Literatur ( ganz h.M. ).

313) vgl. die Ausführungen oben Fn 307

der Länder weitgehend abgesteckt und vorgezeichnet wäre, so kommt man nicht umhin festzustellen, daß die den Länderparlamenten verbleibende Kompetenz äußerst gering und vor allen Dingen bildungspolitisch nicht mehr interessant sein würde.

Eine Rahmenkompetenz des Bundes bei ausgeweiteter Zustimmungspflicht des Bundesrates brächte somit insgesamt kaum eine stärkere parlamentarische Legitimation, führte aber zu einem offenen Kompetenzverlust der Länderparlamente, die nun auch theoretisch keine direkte Mitwirkungsmöglichkeit mehr hätten, und der durch die Pflicht zur Ausfüllung des gesetzlichen Rahmens nicht hinreichend kompensiert würde.

- c) Die Länder betreiben eine grundsätzlich eigene Bildungspolitik, treffen aber Vereinbarungen über die Anerkennung von Abschlüssen <sup>314</sup>

Der Vorschlag, die Kooperation generell einzuschränken und auf die wesentlichen Punkte, als die hier die Schulabschlüsse angesehen werden, zu beschränken, im übrigen aber eine eigenständige Bildungspolitik der Länder zu betreiben, bei der die Länderparlamente ohne Zwang zur Einheitlichkeit entscheiden könnten, klingt so plausibel, daß man sich fragt, warum er eigentlich noch nicht verwirklicht ist. Die Antwort liegt nahe: Eine Anerkennung von Abschlüssen hat, wie der gegenwärtige Streit um die Gesamtschule deutlich zeigt, Auswirkungen auf die Unterrichtsinhalte, die Unterrichtsdauer usw., d.h. wenn die Länder ihre Schulabschlüsse gegenseitig anerkennen, dann nur wenn sie vergleichbar, bzw. gleichwertig sind. In einem abzuschließenden Staatsvertrag, auf dessen Inhalt die Länderparlamente nur sehr beschränkten Einfluß hätten, müßten also ganz gezielte Regelungen getroffen werden, unter welchen Voraussetzungen z.B. ein Abitur, das in Hamburg abgelegt wurde, zur Hochschulzulassung in Bayern berechtigt.

---

314) Diese Möglichkeit erwähnt - sinngemäß - auch Klopfer, Verfassungsmängel, S. 123, " als Anregung "; vgl. im übrigen wieder oben Fn 286

Damit wäre aber die Situation für die Länderparlamente nicht viel anders als im vorigen Fall der Rahmengesetzgebung des Bundes. Durch den Staatsvertrag, den die Landtage kaum ablehnen könnten, wären die bildungspolitisch interessanten, vielleicht auch brisanten Regelungspunkte entschieden. Die Länderparlamente dürften wiederum den Rahmen gesetzlich ausfüllen, aber einen Rahmen, der die Entscheidung vorgibt. Im übrigen kann auch hier nicht ausgeschlossen werden, wenn es nicht sogar wahrscheinlich ist, daß sich die zuständigen Ministerialbeamten der Länder auch hinsichtlich der im Staatsvertrag nicht geregelten Materien absprechen, um sicherzustellen, daß die vertraglich vereinbarten Ziele nicht durch unterschiedliche " Rahmenausfüllung " gefährdet werden. Im Ergebnis könnten die Länderparlamente also selbst hier kaum eigene Initiativen entwickeln. Auch dieser Vorschlag bringt also den Länderparlamenten keinen größeren Entscheidungsspielraum.

#### 4. Zusammenfassung und eigener Lösungsvorschlag

Die oben dargestellten Vorschläge, die Beteiligung der Länderparlamente im Sinne eigenverantwortlicher Entscheidung zu verbessern, haben sich als ungeeignet erwiesen. Es sind auch keine anderen " Patentrezepte " ersichtlich, die einerseits nicht jede Kooperation ausschließen, aber andererseits die Länderparlamente auch nicht präjudizieren wollen. Gibt es aber nichts Besseres als das, was schon jetzt, jedenfalls verfassungsrechtlich, gegeben und daher praktikierbar ist, so stellt sich lediglich das Problem, die bisherige Praxis zu verbessern, um die theoretischen Möglichkeiten voll auszuschöpfen: Auf welche Weise das möglich wäre, wurde am Beispiel der Reform der gymnasialen Oberstufe aufzuzeigen versucht. Die Parlamente müssen also alle in der Verfassung oder der Geschäftsordnung genannten oder verfassungsgewohnheitsrechtlich zulässigen Kontrollmöglichkeiten ausschöpfen und die Regierung zum gegebenen Zeitpunkt zur Offenlegung ihrer Vorstellungen veranlassen, um gegebenenfalls eigene Gedanken gegenüberzustellen und die Regierung aufzufordern,

auch die Vorstellungen des Parlaments in die Fachkonferenzen einzubringen und ihre Verwirklichung jedenfalls zu versuchen. Der entscheidende Punkt, der dem vielleicht entgegensteht, ist ein nicht zu leugnendes Informationsdefizit der Parlamente. Aber auch hier gibt es Möglichkeiten <sup>315</sup>, nicht nur Anfragen an die eigene Regierung, dem entgegenzuwirken.

Einen weiten und wichtigen Bereich dürfte auch die Kontrolle hinsichtlich des Umfangs der Kooperation eröffnen. Denn bei jedem Gesetzentwurf, der auf einer Länderabsprache beruht, liegt es am Parlament, in welchem Maße es die Wichtigkeit der Bundeseinheitlichkeit wertet. Rechtlich ist es nämlich grundsätzlich nicht gehindert, eigene, länderspezifische Vorstellungen einzubringen und den Gesetzentwurf in diesem Sinne abzuändern.

Darüber hinaus dürfte es auch erforderlich sein, daß die Abgeordneten sich darüber informieren, in welchen Gremien Vertreter der Landesexekutive mitwirken <sup>316</sup>. Hält das Parlament einige dieser Gremien für überflüssig, kann es dies der Regierung mitteilen. Für diese ergibt sich dann zumindest die Pflicht, zu begründen, weshalb die Mitarbeit geboten ist. Im Falle, daß es zu keiner Einigung kommt, kann das Parlament im äußersten, wohl aber mehr theoretischen Fall, die entsprechenden Haushaltsmittel verweigern. Aber selbst wenn es nicht so weit kommt, sorgt die Gewißheit, daß das Parlament mit wachen Augen die Aktivitäten der Regierung auf diesem Gebiet beobachtet, dafür, daß auch die Regierung sich in jedem Falle überlegt, ob das neue Gremium tatsächlich erforderlich ist.

---

315) man denke nur an die schon an anderer Stelle angesprochene Zusammenarbeit zwischen Fraktionen verschiedener Länderparlamente oder Gespräche mit betroffenen oder interessierten Kreisen von Fachleuten ( Verbände ) und Bürgern.

316) vgl. die Kleinen Anfragen des Abg. Rund zur Mitarbeit verschiedener Ministerien in den Bund-Länder-Gremien bzw. Länder-Gremien und die Antworten der Landesregierung, LT-Drs. 8/3476 und 8/3531 bzw. 8/3560 und 8/3602; des gleichen die schon in Fn 280 angesprochene Große Anfrage, LT-Drs. 9/359

Alle genannten Kontrollmöglichkeiten setzen jedoch einen ständigen Kontrollwillen des Parlaments voraus. Es muß sich darüber im klaren sein, daß durch Beschlüsse der Länder-exekutiven faktische Bindungswirkungen auf seine späteren Mitwirkungsakte im Rahmen seines Ratifikations-, Gesetzgebungs- und Haushaltsrechts ausgehen können <sup>317</sup>. Die Kontrollrechte haben somit nur dann die erforderliche Wirkung, " wenn das Parlament - und das heißt hier vor allem: die Opposition - willens ist, die einzelnen Informations- und Untersuchungsrechte zu einer umfassenden Kontrollstrategie zusammenzufügen und die Regierung an ihrer Pflicht zu substantieller Unterrichtung, insbesondere in den Fachausschüssen, festzuhalten " <sup>318</sup>.

#### Schlußbetrachtung:

Ist die Bundesrepublik ein gouvernementaler Bundesstaat ? Die Antwort lautet: Faktisch hat die immer stärker werdende Kooperation zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern dahin geführt, daß die Landtage zusehends an Einfluß verloren haben. Von den gegebenen rechtlichen Möglichkeiten ist dies aber nicht unabwendbar, d.h. die Bundesrepublik Deutschland wird dann, aber auch nur dann zum gouvernementalen Bundesstaat, wenn die Länderparlamente sich damit abfinden, d.h. nicht im gebotenen Maße von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen. Manche Aktivitäten, gerade auch der Parlamentspräsidenten <sup>319</sup> lassen erwarten, daß die Parlamente ihre Aufgabe erkannt haben und darangehen, ihren Einfluß

---

317) vgl. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, S. 356 in Bezug auf Planungsentscheidungen; ebenso Kleffmann, Mitwirkungsmöglichkeiten, S. 428

318) Graf Vitzthum, a.a.O., S. 354

319) vgl. die Empfehlungen zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, Landtag Rheinland-Pfalz ( Vorlage 8/145 ), und die Entschliesung zur Unterrichtung der Länderparlamente über die Beratungen der Fachministerkonferenzen ( Vorlage 9/88 ).

wieder zu verstärken <sup>320</sup>. Die Aussichten, daß die Parla-  
mente aus der " Dauerkrise " <sup>321</sup> herauskommen und wieder im  
gebotenen Maße ihre Aufgabe als machtbegrenzendes Gegenge-  
wicht gegenüber der Exekutive erfüllen werden, was Voraus-  
setzung für das Funktionieren des parlamentarischen Systems  
ist, erscheinen daher gut. Setzen die Länderparlamente die-  
sen Weg konsequent fort, dürfte die Prognose gerechtfertigt  
sein: die Bundesrepublik Deutschland wird kein gouvernemen-  
taler Bundesstaat.

---

320) Die Landesregierungen sind offenbar dazu bereit, den  
Parlamenten in diesem Bestreben entgegenzukommen; vgl.  
etwa die Antwort der Landesregierung von Rheinland -  
Pfalz auf eine entsprechende Große Anfrage, LT-Drs. 9/  
359

321) von Dauerkrise sprach Sailer, vgl. oben Fn 6

# L e b e n s l a u f

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Name                     | Michael Hofmann                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| geboren                  | 7. Februar 1947 in Würzburg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Eltern                   | Franz Hofmann, Feinmechanikermeister<br>Angelika Hofmann, geborene Linhardt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ehefrau                  | Doris Hofmann, geborene Weith                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Schulbesuch              | 1953 bis 1957 - Volksschule in Offenbach-<br>Waldheim; 1957 bis 1958 - Deutschorden-Gymna-<br>sium in Bad-Mergentheim; 1958 bis 1967 -<br>Rabanus-Maurus-Gymnasium in Mainz<br>13. Juni 1967 - Reifeprüfung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Wehrdienst               | Oktober 1967 bis März 1969                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Studium                  | Sommersemester 1969 bis Wintersemester 1973/74 -<br>Rechtswissenschaften an der Johannes-Gutenberg-<br>Universität in Mainz;<br>Sommersemester 1976 - Rechts- und Verwaltungs-<br>wissenschaften an der Hochschule für Verwaltungs-<br>wissenschaften in Speyer                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Staatsexamina            | 9. Januar 1974 - Erste juristische Staatsprüfung;<br>4. Juni 1976 - Zweite juristische Staatsprüfung;<br>beide Examina vor dem Landesprüfungsamt für<br>Juristen bei dem Ministerium der Justiz Rhein-<br>land-Pfalz in Mainz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Beruflicher<br>Werdegang | 2. August 1976 - Ernennung zum Regierungsrat zur<br>Anstellung im Bereich der allgemeinen und inneren<br>Verwaltung des Landes Rheinland-Pfalz<br>August 1976 bis Dezember 1977 - Dozent an der<br>Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz<br>in Mayen<br>Januar 1978 bis Februar 1980 - Mitreferent im<br>Ministerium des Innern Rheinland-Pfalz, Referat<br>" Ausbildung ". In dieser Eigenschaft Mitarbeiter<br>im Landesprüfungsamt für Juristen<br>März 1980 - Beförderung zum Oberregierungsrat<br>und Abordnung, später Versetzung an das Ministe-<br>rium für Soziales, Gesundheit und Umwelt als<br>Leiter des Referates " Öffentliches Dienstrecht ". |





